

DER ZENTRALAMERIKANISCHE GEMEINSAME MARKT
INDUSTRIEPOLITISCHE ZIELE UND INSTRUMENTE

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen Doktorwürde
des

Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

HERMANN SCHNEIDER

Diplom-Volkswirt aus Niederwalgern

Marburg 1977

Druck: Görich & Weiershäuser, Marburg

DER ZENTRALAMERIKANISCHE GEMEINSAME MARKT
INDUSTRIEPOLITISCHE ZIELE UND INSTRUMENTE

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen Doktorwürde
des

Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften
der Philipps-Universität zu Marburg



vorgelegt von

HERMANN SCHNEIDER

Diplom-Volkswirt aus Niederwalgern

Marburg 1977

Druck: Görich & Weiershäuser, Marburg



Als Dissertation vom Fachbereich
Wirtschaftswissenschaften
angenommen am 11. Februar 1977

Berichterstatter: Prof. Dr. Walter Hamm

Mitberichterstatter: Prof. Dr. Eberhard Dülfer

Tag der mündlichen Prüfung: 14. Februar 1977

Vorwort

Vor allem seit Beginn der sechziger Jahre haben eine Reihe von Ländern der dritten Welt versucht, durch wirtschaftliche Kooperation bzw. Integration ihre Entwicklung zu beschleunigen. Diese Einigungsbewegungen erweckten hochgespannte Erwartungen, welche aber i.d.R. nach hoffnungsvollem Beginn recht bald einer gründlichen Ernüchterung, ja Enttäuschung Platz machten.

Als Beispiel für einen im großen und ganzen erfolgreichen Integrationsversuch unter Entwicklungsländern ist oft der Zentral-amerikanische Gemeinsame Markt (MCCA) angeführt worden. Dieser Zusammenschluß von fünf Ländern des mittelamerikanischen Isthmus, der sich am Vorbild der EWG orientierte, erzielte zunächst große Fortschritte bei der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, innerhalb dessen ganz besonders der Austausch von Industrieprodukten zwischen den Partnerländern enorm gesteigert werden konnte. Streitigkeiten, die sich an nationalen Rivalitäten entzündeten (und die Partizipation der einzelnen Staaten an den Integrationsvorteilen berührten), führten aber ab Ende der sechziger Jahre zu einer Stagnation in der Entwicklung des MCCA, die man mit jahrelangen, noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen zu überwinden hofft.

In dieser Arbeit soll der Versuch gemacht werden, die zentralamerikanische Integrationsbewegung auf ihrem wichtigsten Teilgebiet darzustellen und kritisch zu analysieren. Die angestrebten Änderungen der Verträge konnten dabei nicht berücksichtigt werden, da die Verhandlungen hierüber noch im Gange sind. Diese Änderungen können nur auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der bisherigen Vereinbarungen sinnvoll vorgenommen werden. Dazu soll diese Arbeit einen Beitrag leisten.

- II -
Gliederung

Seite

Teil 1

Skizzierung der zentralamerikanischen Integrationsbewegung	1
A. Kurze Charakterisierung der zentralamerikanischen Länder	1
I. Geographische Charakteristika	1
II. Die Bevölkerung	2
III. Ökonomische Situation	4
B. Geschichte der Einigungsbestrebungen	7
C. Die Bildung des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (MCCA)	9
I. Die Entwicklung der Integrationsverträge	9
1. Die Zeit der Vorstudien	10
2. Die multilateralen Integrationsverträge ab 1958	12
a) Der Multilaterale Integrationsvertrag	12
b) Der Vertrag über die Zentralamerikanischen Integrationsindustrien	13
c) Der Vertrag über die Angleichung der Importbelastungen	13
3. Das Beschleunigungsprogramm	14
a) Der Vertrag über wirtschaftliche Assoziation	14
b) Der 'Allgemeine Vertrag über Zentralamerikanische wirtschaftliche Integration'	15
II. Organe des MCCA	16
III. Stand und Probleme in den wichtigsten Integrationsbereichen	17
1. Intrazonaler Freihandel	17
2. Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls	19
3. Weitere Integrationsgebiete	20

Teil 2

Die Ziele der wirtschaftlichen Integration	23
A. Das politische Integrationsziel	23

B. Die wirtschaftlichen Oberziele	23
I. Das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung	24
II. Das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Partnerländern	24
III. Konkretisierung der wirtschaftlichen Oberziele	26
1. Die Teilziele der wirtschaftlichen Entwicklung	26
2. Die Kriterien des Zieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung	28

Teil 3

Die Instrumente zur Erreichung des Zieles der wirtschaftlichen Entwicklung	33
--	----

A. Der Zentralamerikanische Vertrag über finanzpolitische Anreize zur industriellen Entwicklung	33
I. Entstehung und Ziele	33
II. Die Prioritätenklassen der Investitionsförderung und die drei Niveaustiele des CIFDI	36
1. Die drei Prioritätenklassen des CIFDI	36
2. Die Wirkungen der Prioritäten auf die Investitionsstruktur	38
a) Prioritätsgruppe A	41
aa) Förderung der Kapitalgutproduktion	42
ab) Förderung der Produktion industrieller Rohstoffe	44
ac) Förderung der Verarbeitung regionaler Vorprodukte	45
b) Prioritätsgruppe B	47
c) Prioritätsgruppe C	48
d) Zusammenfassung und Würdigung	50
3. Die Prioritäten und das Ziel der Beschäftigungserhöhung	52
4. Die Prioritäten und das Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz	55
5. Kurze zusammenfassende Beurteilung	63
III. Die Maßnahmen zur Anregung von Investitionen und die drei Niveaustiele des CIFDI	64
1. Gründe für die unzureichenden Privatinvestitionen und die Ansatzpunkte des CIFDI	64
a) Mangelnde Unternehmerinitiative	64

b) Mangelnde Rentabilität	67
2. Die investitionsfördernden und steuernden Wirkungen der Vergünstigungen	69
a) Die Funktion der Rentabilitätssteigerung	69
aa) Importzölle	69
ab) Das Aussetzen von Importzollvergünstigungen	70
ac) Bevorzugung bei der Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen	70
ad) Zollbefreiung beim Import von Maschinen und Ausrüstung	71
ae) Zollbefreiung auf den Import von Rohmaterial, Halbfertigprodukten u. Verpackungsmaterial, Brenn- und Kraftstoffen	72
af) Rückerstattung von Importzöllen auf Rohstoffe, Halbfertigprodukte u. Verpackungsmaterial beim Reexport in Drittländer	75
ag) Befreiung von Gewinn- und Einkommensteuern	76
ah) Befreiung von Steuern auf das Grund- und Anlagevermögen	76
ai) Abzugsfähigkeit der Reinvestitionen in Maschinen und Ausrüstung vom steuerbaren Gewinn	77
b) Die Vergünstigungen als Elemente einer gezielten Importsubstitutionspolitik	78
c) Ergebnis	85
3. Die Maßnahmen zur Investitionsförderung und das Ziel der Vermehrung der Arbeitsplätze	86
a) Der Einfluß der einzelnen Vergünstigungen auf die Arbeitsintensität der Produktion	86
b) Industriepolitische Beurteilung	88
4. Die Maßnahmen zur Investitionsförderung und das Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz	96
5. Kurze zusammenfassende Würdigung	99
IV. Die Angleichung der nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zur Investitionsförderung durch den CIFDI	100
1. Die gesetzlichen Regelungen des CIFDI	100
2. Die Angleichung der nationalen Förderungsbestimmungen und das Ziel der Produktionssteigerung	104

	Seite
V. Elemente einer Industrialisierungsstrategie	111
1. Importsubstitution als Industrialisierungsstrategie	112
a) Importsubstitution und die Theorie der internationalen Arbeitsteilung	113
b) Ländergröße und Importsubstitution	116
c) Branchenstruktur und Protektion der Importe substituierenden Industrien	120
2. Importsubstitution und Exportdiversifizierung als komplementäre Industrialisierungsstrategien	129
3. Die Fähigkeit der Entwicklungsländer zur Exportdiversifizierung	135
a) Das theoretische Konzept	135
b) Fehlende Exportinfrastruktur	141
c) Importbarrieren der Industrieländer	142
d) Verschlechterung der Exportgüterpreise	143
e) Verfälschung der komparativen Vorteile durch das Preissystem	145
f) Probleme der Abschätzung zukünftiger komparativer Vorteile	146
fa) Pretiale Interdependenz	148
fb) Einkommensmäßige und produktions-technische Interdependenz	153
fc) Informations- und Koordinationsprobleme bei der Investitionsplanung	157
VI. Zusammenfassung und entwicklungspolitische Bewertung des CIFDI	161
B. Das Abkommen über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien	173
I. Grundgedanke und Entwicklung	173
II. Das Grundschema von Vergünstigungen und Auflagen	175
III. Beurteilung der Integrationsindustrien im Hinblick auf das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung	177
1. Integrationsindustrien und Freihandel	177
2. Integrationsindustrien als legale Monopole	178
a) Kontrollmöglichkeiten durch (potentielle) Konkurrenz	179

	Seite
b) Kontrollen administrativer Art	181
3. Einpassung der Integrationsindustrien in die zentralamerikanische Industrialisierungsstrategie	183
C. Das Spezialsystem	189
I. Die Grundidee	189
II. Entwicklungspolitische Beurteilung	191
Teil 4	
Instrumente zur Erreichung des Zieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung unter den Partnerländern	195
A. Der CIFDI und das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung	196
I. Die ursprünglichen Bestimmungen des CIFDI	196
II. Das Protokoll über die Vorzugsbehandlung von Honduras	198
III. Die beschränkte Wirksamkeit des Präferenzprotokolls	200
B. Integrationsindustrien als Instrument der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung	204
I. Die Vorschriften über den Standort der Integrationsindustrien	204
II. Bewertung der Regeln über die Verteilung der Integrationsindustrien auf die Partnerländer	207
C. Das Spezialsystem und das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung	209
Teil 5	
Zusammenfassung und Ergebnis	215

Abkürzungsverzeichnis

BCIE	Zentralamerikanische Integrationsbank (Banco Centroamericano de Integración Económica)
CAUCA	Einheitliches Zentralamerikanisches Zollgesetz (Código Aduanero Uniforme Centroamericano)
OCE	Komitee für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Comité de Cooperación Económica)
CE	Exekutivrat (Consejo Ejecutivo)
CCE	Zentralamerikanischer Wirtschaftsrat (Consejo Económico Centroamericano)
CEPAL	Wirtschaftskommission (der Vereinten Nationen) für Lateinamerika (Comisión Económica para América Latina)
CIFDI	Zentralamerikanischer Vertrag über finanzpolitische Anreize zur industriellen Entwicklung (Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial)
ESAPAC	Hochschule für Öffentliche Verwaltung, Zentral- amerika (Escuela Superior de Administración Pública, América Central)
GINSA	Reifen- und Schläuchefabrik GINSA in Guatemala
ICAITI	Zentralamerikanisches Institut für Industrielle Forschung und Technologie (Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial)
ICAP	Zentralamerikanisches Institut für Öffentliche Verwaltung (Instituto Centroamericano de Administración Pública)

MCCA	Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt (Mercado Común Centroamericano)
NAUCA	Einheitliche Zentralamerikanische Zollnomenklatur (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana)
ODECA	Organisation der Zentralamerikanischen Staaten (Organización de Estados Centroamericanos)
RECAUCA	Ausführungsbestimmungen zum Einheitlichen Zentralamerikanischen Zollgesetz (Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano)
REIFALDI	Ausführungsbestimmungen zum Zentralamerikanischen Vertrag über finanzpolitische Investitionsanreize (Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial)
SIECA	Ständiges Sekretariat der Zentralamerikanischen Wirtschaftlichen Integration (Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana)

Teil 1

Skizzierung der zentralamerikanischen Integrationsbewegung

A. Kurze Charakterisierung der zentralamerikanischen Länder

Die Integrationsbestrebungen in Zentralamerika sind ohne die Kenntnis der besonderen geographischen Lage dieser Länder, der jüngsten Geschichte, der Bevölkerungsstruktur und der ökonomischen Entwicklung dieses Raumes nicht zutreffend zu beurteilen. Es erscheint daher angebracht, zunächst einen Überblick über einige wesentliche Daten zu geben.

I. Geographische Charakteristika

Im Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (MCCA) haben sich Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica zusammengeschlossen. Diese Staaten, die im Norden an Mexiko und im Süden an Panama grenzen, umfassen mit ca. 440.000 qkm eine Fläche, die nur wenig kleiner ist als die des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 (= 470.000 qkm). Die Flächenausdehnung der Einzelstaaten ist sehr unterschiedlich. Während Nicaragua allein etwa ein Drittel des Gebietes des MCCA einnimmt, bedecken Guatemala und Honduras etwa je ein Viertel und Costa Rica und El Salvador nur ein Neuntel bzw. ein Zwanzigstel der Gesamtfläche ¹⁾.

Die landschaftliche Grobgliederung Zentralamerikas in der Ost-West-Richtung ist in allen Staaten ziemlich einheitlich. An der pazifischen Küste erstreckt sich ein breiter Streifen tropischen feuchten Tieflandes von Mexiko bis Panama. Im Osten wird die Ebene begrenzt durch eine Kette bis zu 4.000 m hoher Vulkankegel, die ihrerseits wieder die Westgrenze der zweiten Großlandschaft, des klimatisch günstigen Hochlandes (600 - 1800 m ü.M.) bilden. Dessen nach Osten ab-

1) Vgl. Tabelle auf Seite 227.

fallende Hänge und die ausgedehnten feucht-heißen karibischen Tiefebene stellen die dritte zentralamerikanische Großlandschaft dar.

II. Die Bevölkerung

Die Bevölkerung im MCCA wird für Mitte 1969 auf ca. 14,3 Millionen geschätzt ¹⁾, wobei sich unter den 5 Ländern große Unterschiede hinsichtlich der Bevölkerungszahl, der Siedlungsdichte und der rassischen Zusammensetzung ergeben. So wohnt etwa jeder dritte Zentralamerikaner in Guatemala, während nur jeder Achte aus Costa Rica kommt ²⁾.

Auch die Bevölkerungsdichte ist sehr unterschiedlich. In Nicaragua als größtem Land wohnten 1970 im Durchschnitt nur 14 Einwohner pro qkm, in El Salvador, das nur etwa die Größe Hessens besitzt, dagegen 161 ³⁾.

Hinsichtlich der rassischen Zusammensetzung der Bevölkerung kann man drei Ländergruppen unterscheiden ⁴⁾. In drei Ländern, - El Salvador, Honduras und Nicaragua - stellen die Mestizen den weitaus größten Teil der Bevölkerung. Dagegen sind nur ein Drittel der ca. 5 Millionen Guatemalteken Mestizen, während mehr als die Hälfte reine Indios sind. Costa Rica bildet mit über 97% Weißen meist spanischer Abkunft eine Ausnahme. Der Anteil der Neger und Mulatten liegt im zentralamerikanischen Durchschnitt unter 2%; er erreicht in keinem Land 10% (Nicaragua 9%) ⁵⁾.

1) Vgl. Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, Anexo Estadístico, Guatemala o.J., Cuadro No. 1 (weitere Angaben zu diesem Dokument fehlen). Diese Institution wird in Zukunft zitiert als: Misión Conjunta. Andere Quellen kommen für 1970 schon auf 15 Millionen. Vgl. Tabelle auf Seite 227.

2) Vgl. Tabelle auf Seite 227.

3) Vgl. Tabelle auf Seite 227.

4) Vgl. Roger D. Hansen, Central America: Regional Integration and Economic Development, National Planning Association, Studies in Development Progress, No. 1, Washington 1967, S. 3f..

5) Vgl. Walter Frielingsdorf, Lateinamerika im Aufbruch, Zweiter Teil: Gegebenheiten und Möglichkeiten, Hamburg 1963, S. 48.

In Bezug auf die Verbreitung von Grundschulkenntnissen stellt Costa Rica wiederum eine Ausnahme dar. Während in den restlichen Ländern etwa zwischen 50 und 70% aller Menschen im Alter von 10 oder mehr Jahren nicht lesen und schreiben können, sind nur 15% dieser Bevölkerungsgruppe in Costa Rica Analphabeten ¹⁾.

Bei großen Teilen der Bevölkerung Zentralamerikas stellen Bildungsstand und praktische Fähigkeiten ein Hemmnis für eine rasche wirtschaftliche Entwicklung dar. Dies gilt insbesondere für Guatemala, wo über die Hälfte der Bevölkerung aus Indios besteht, die stark isoliert von dem übrigen Wirtschaftsge-
schehen nach ihren alten Sitten und Gebräuchen im Hochland eine Subsistenzwirtschaft betreiben und deren statischer Lebens- und Denkweise dynamisches Erwerbsstreben fremd ist. "In dieser Hinsicht wird allerdings die Bevölkerung El Salvadors günstiger beurteilt, deren andersartige stammesmäßige Herkunft und frühzeitige Verschmelzung mit spanischen Einwanderern einen spürbar anderen Menschentypus geschaffen hat " ²⁾.

An der Spitze der sozialen Pyramide herrscht in allen Ländern ein akuter Mangel an Managern und industriell orientierten Unternehmern, da die meist auf Großgrundbesitz gegründeten, oft bedeutenden Gewinne und Vermögenserträge in der Regel wieder in die Landwirtschaft oder in den dazugehörigen Handel flossen ³⁾. So wurde bis vor kurzem die industrielle Betätigung in starkem Maße Ausländern und Einwanderern überlassen - selbst Einrichtungen der Infrastruktur wie Häfen und Eisenbahnen wurden von ihnen geschaffen ⁴⁾.

1) Vgl. Misión Conjunta, Informe de Evaluación de los Planes Nacionales, Guatemala o.J..

2) Helmut Giesecke, Zentralamerika und sein Gemeinsamer Markt, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 3, Hamburg 1964, S. 15.

3) Vgl. ibidem, S. 15.

4) Vgl. ibidem, S. 19.

III. Ökonomische Situation

Für das Verständnis des MCCA ist die Kenntnis einiger wirtschaftlicher Charakteristika Zentralamerikas notwendig. Hier wären vor allem einige Informationen zur industriellen Rückständigkeit und zur großen Bedeutung der Landwirtschaft und des Exports angebracht.

Der industrielle Entwicklungsstand ist in allen fünf Ländern sehr niedrig. Die Gründe dafür sind zahlreich. Sie reichen von der Marktenge (geringe Bevölkerungszahl und Kaufkraft) über das Fehlen moderner Technologie und unternehmerischen Geistes bis zur mangelhaft ausgebildeten Arbeitskraft und zur unzureichenden Infrastruktur - um nur einige zu nennen.

Im Durchschnitt der Länder des MCCA produzierten 1962 die 11% der Erwerbstätigen, die in der 'industria' Arbeit fanden, nur etwa 14% des 'internen Bruttonproduktes' der Region ¹⁾.

Für Zentralamerika typisch waren bisher Konsumgüterindustrien, die tierische oder pflanzliche Landesprodukte weiterverarbeiteten, wie z.B. Zuckerraffinerien, Brennereien, Molkereien, Seifenfabriken, Ölmühlen, Leder- und Schuhfabriken, Baumwollspinnereien, Webereien und Textilverarbeitungsbetriebe ²⁾.

Die Standorte dieser Betriebe sind noch heute meist durch die Lage der Bevölkerungszentren bestimmt, sie verteilen sich also fast ausschließlich auf das pazifische Tiefland und besonders das zentrale Hochland. Hier sind es vor allem die i.d.R. im Hochland gelegenen Hauptstädte, die den größten Teil der Industriebetriebe an sich ziehen. Nur Honduras entwickelte in San Pedro Sula schon früh einen mit der Hauptstadt Tegucigalpa konkurrierenden Industriestandort.

1) Vgl. Misión Conjunta, Series Estadísticas Históricas, Guatemala o.J., zitiert in: SIECA, El Desarrollo Regional Equilibrado, Managua 21.9.1966, Informationsdokument für die 13. a.o. Sitzung des Wirtschaftsrates in Managua, vom 19.-23.9.1966, S. 4f. (künftig zitiert als: SIECA, El Desarrollo).

2) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 17.

Alle Staaten des MCCA sind typische Agrarländer. So wurden 1962 über 34% des zentralamerikanischen 'internen Bruttoproduktes' von der Landwirtschaft erzeugt, und es waren 64% aller Erwerbstätigen in ihr beschäftigt ¹⁾. Daraus ist ersichtlich, daß die durchschnittliche Produktivität eines in der Landwirtschaft Beschäftigten nur 28% der durchschnittlichen Produktivität von Beschäftigten in anderen Wirtschaftszweigen betrug.

Innerhalb der Landwirtschaft sind zwei Bereiche mit unterschiedlicher Struktur zu unterscheiden. Da ist einmal der Anbau der Hauptexportprodukte - Kaffee, Bananen, Baumwolle, Zucker - der meist in Plantagen von relativ wenigen Arbeitskräften mit hoher Produktivität betrieben wird und der etwa 50% der landwirtschaftlichen Produktion ausmacht. Daraus ergibt sich, daß die Arbeitsproduktivität in dem anderen, dem 'traditionalen' Bereich - dort vorwiegend Anbau der Grundnahrungsmittel Mais, schwarze Bohnen, Weizen und Reis - sehr gering ist.

Dieser Dualismus innerhalb der Landwirtschaft erklärt sich zum guten Teil aus der Landverteilung in Zentralamerika. In drei der fünf Länder sind 55 bis 85% aller Farmeinheiten kleiner als 5 ha; im zentralamerikanischen Durchschnitt befindet sich über 40% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche im Besitz von etwa 1% aller Bodeneigentümer ²⁾. Der Anbau der Hauptexportprodukte erfolgt meist gerade in den Plantagen, wo gute Böden, hoher Mechanisierungsgrad und reichliche Kreditquellen eine hohe Produktivität erlauben. Die traditional wirtschaftenden Bauern arbeiten dagegen auf Klein- und Kleinstparzellen mit ärmeren Böden, zum großen Teil mit archaischen Produktionsmethoden und einer entsprechend geringen Produktivität ³⁾.

1) Vgl. Misión Conjunta, Series Estadísticas Históricas, a.a.O., zitiert in: SIECA, El Desarrollo, a.a.O., S. 4f..

2) Vgl. Hansen, a.a.O., S. 11.

3) Vgl. ibidem, S. 10.

Typisch für die Wirtschaftsstruktur aller Länder des MCCA ist das starke Gewicht des Exports, der 1960 im Durchschnitt rund ein Fünftel zum Bruttosozialprodukt des MCCA beitrug ¹⁾. Dabei ist die für viele Entwicklungsländer charakteristische Konzentration auf wenige Exportgüter auch in Zentralamerika zu beobachten. In den Jahren 1961 - 65 erbrachte die Ausfuhr von nur drei Gütern (Kaffee, Bananen, Baumwolle) zwischen 75 und 80% der gesamten Exporterlöse des MCCA ²⁾.

Die wirtschaftliche Entwicklung der zentralamerikanischen Länder ist daher in starkem Maße abhängig von Schwankungen der Erntemengen und der Weltmarktpreise sehr weniger landwirtschaftlicher Produkte.

Charakteristisch für Zentralamerika ist ferner die mangelhafte technisch-ökonomische Infrastruktur. Hierbei fallen vor allem die Mängel im Transportwesen ins Auge. Diese sind zum Teil auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, die Landschaft und Klima der Verkehrserschließung entgegenstellen, zum Teil aber auch auf die bisherige Ausrichtung der zentralamerikanischen Volkswirtschaften auf den Agrarexport. So hatten fast alle Straßen und Eisenbahnen überwiegend die Funktion, die Hauptproduktionsgebiete mit den Verschiffungshäfen zu verbinden und die Hauptstädte anzuschließen. Eine Nord-Süd-Verbindung zu Lande wurde erst durch den Bau der Panamerikanischen Straße geschaffen. Bis dahin war ein nennenswerter Güter- und Personenverkehr zwischen den zentralamerikanischen Staaten nur durch Flugzeuge oder Schiff möglich.

-
- 1) Vgl. Helmut Wendel, Die zentralamerikanische wirtschaftliche Integration. Darstellung und kritische Untersuchung ihrer Eignung zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Zentralamerikas, Diss. Darmstadt 1966, S. 6.
 - 2) Vgl. Economic Commission for Latin America, Economic Survey of Latin America, 1965, New York (UNO) 1967, S. 169; zitiert in: Hansen, a.a.O., S. 7.

Des weiteren entsprechen Energieversorgung, Nachrichtenwesen, Bank- und Versicherungswesen und die Organisation der öffentlichen Verwaltung nicht den Voraussetzungen für eine rasche Entwicklung ¹⁾. In den letzten Jahren sind daher verstärkt Anstrengungen unternommen worden, diese Entwicklungshemmnisse zu beseitigen.

Abschließend sei noch kurz die instabile politische Lage erwähnt, die in zirkulär kausalem Zusammenhang ²⁾ mit der wirtschaftlichen und sozialen Unterentwicklung steht.

B. Geschichte der Einigungsbestreben

Die fünf unabhängigen Staaten Zentralamerikas, die heute eine wirtschaftliche und - als Fernziel - eine politische Einheit anstreben, waren seit 1968 im 'Generalkapitanat Guatemala' zusammengeschlossen und dem Vizekönig von Mexiko unterstellt. Eine dünne und ungleichmäßige europäische Besiedlung und außerordentlich schwierige Verkehrsverhältnisse verhinderten schon während der fast dreihundertjährigen Kolonialzeit (1524 - 1821) die Durchsetzung der sonst üblichen zentralistischen Verwaltung ³⁾. So wurde die Entstehung lokaler wirtschaftlicher und politischer Machtbereiche örtlicher 'caudillos' begünstigt, die in besonderem Maße für die politische und soziale Entwicklung Zentralamerikas bestimmend wurden ⁴⁾.

Nach der 1821 gewonnenen Unabhängigkeit von Spanien bildete sich im Juli 1823 die Konstituierende Nationalversammlung der

1) Vgl. Wendel, a.a.O., S. 6.

2) Zum Begriff der zirkulären Verursachung vgl. Gunnar Myrdal, Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959, S. 14 ff..

3) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 20.

4) Vgl. ibidem, S. 21.

Neuen Republik, die eine föderalistische Verfassung für die neugebildete Konföderation 'Provincias Unidas del Centro de América' ausarbeitete. So kam es zur Bildung einer klassischen politischen Organisation mit gesetzgebender Versammlung und Senat und föderalistischem Staatsaufbau ¹⁾. Auch diese lockeren Bande zerrissen jedoch unter der dauernden Belastung durch die Auseinandersetzungen zwischen liberalen und konservativen, zentralistischen und föderalistischen bis separatistischen Kräften. Ab 1838 traten die Bundesstaaten nach und nach aus der Konföderation aus ²⁾.

Sobald sich die Konföderation aufgelöst hatte, wurden die ersten Versuche ihrer Wiederherstellung unternommen. Dies geschah zum Teil durch Verhandlungen, zum Teil durch militärische Gewalt, so daß sich blutige Bürgerkriege abspielten ³⁾.

Nach 1945 erhielten die Einigungsbestrebungen unter den veränderten Bedingungen in der Welt neuen Auftrieb. Zunächst kam es zu Vorgesprächen zwischen den Präsidenten verschiedener Länder des Isthmus und zur Zusammenarbeit der nationalen Universitäten auf einigen Gebieten. 1951, auf der 4. Sitzungsperiode der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) wurde die Resolution No. 9-IV über die "Wirtschaftsentwicklung in Zentralamerika" angenommen, die das Fundament des Integrationsprogrammes darstellt. Zugleich wurde das Komitee für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Comité de Cooperación Económica - CCE) geschaffen, dem die fünf Wirtschaftsminister angehören. Im selben Jahre wurde mit der Unterzeichnung der "Carta de San Salvador" die "Organisation der Zentralameri-

1) Vgl. Pedro Abelardo Delgado, Origen Estructura y Funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, o.O., Februar 1965, S. 1.

2) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 22.

3) Abelardo Delgado, a.a.O., S. 2, zählt 20 Einigungsversuche: Giesecke, a.a.O., S. 25, kommt auf nicht weniger als 25.

kanischen Staaten" (ODECA) geschaffen und so die politische Zusammenarbeit eingeleitet.

Dieser Ansatz zur Integration ist völlig neu für Zentralamerika. Bisher versuchte man die Lösung der sich ergebenden politischen und wirtschaftlichen Probleme immer durch "die Unterzeichnung großsprecherischer Verträge, die auf einer sozio-ökonomisch leeren Realität einen juristischen Überbau bildeten, der dann später unter der Gewalt der Ereignisse zerfiel" ¹⁾. Jetzt hingegen soll zunächst versucht werden, über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Einigung ein Netzwerk gemeinsamer Interessen zu schaffen, das als tragfähige Basis für die Erreichung der politischen Wiedervereinigung dienen kann ²⁾.

C. Die Bildung des Zentralamerikanischen Marktes (MCCA)

I. Die Entwicklung der Integrationsverträge

Mit der grundsätzlichen Erklärung der Absicht, gemeinsam an der wirtschaftlichen Entwicklung Zentralamerikas zu arbeiten, war noch keine klare Vorstellung verbunden, wie dies geschehen sollte. Es ist daher nicht verwunderlich, daß man bei der Betrachtung der weiteren Integrationsbemühungen verschiedene Phasen und Konzeptionen unterscheiden kann, die die heutigen Regelungen zum Teil noch mitprägen.

Zunächst einmal wurden von 1951 - 1958 im wesentlichen nur Vorstudien gemacht und die ersten gemeinsamen Behörden geschaffen, während sich der Gütertausch wie bisher aufgrund bilateraler Handelsverträge abwickelte.

Darauf folgte ab 1958 eine Phase multilateraler Integrationsverträge, in der schon Mechanismen zum allmählichen Aufbau eines gemeinsamen Marktes entwickelt wurden. Die entsprechen-

1) Abelardo Delgado, a.a.O., S. 2. (Die Übersetzungen stammen in dieser Arbeit vom Verfasser.)

2) Vgl. ibidem.

den Verträge waren das Ergebnis der langjährigen Vorstudien unter Anleitung der CEPAL, deren vorsichtige planerische Konzeption sich auch in ihnen ausdrückte.

Die dritte Phase ist durch das Beschleunigungsprogramm liberaler Prägung vom Februar 1960 gekennzeichnet, das Ende 1960 mit einigen Elementen der Konzeption von 1958 verschmolzen wurde und mit dem 'Generalvertrag' (s.u.) die Basis für die jetzige Integrationsbewegung abgibt.

1. Die Zeit der Vorstudien

Die erwähnte CEPAL-Resolution No. 9-IV dokumentierte das Interesse der Regierungen Zentralamerikas, "die landwirtschaftliche und industrielle Produktion und die Transportsysteme ihrer Länder dergestalt zu entwickeln, daß die Integration ihrer Volkswirtschaften und die Bildung größerer Märkte gefördert wird durch den Austausch ihrer Produkte, die Koordination ihrer Entwicklungspläne und die Schaffung von Unternehmen, an denen alle oder einige Länder Interesse zeigen" ¹⁾. Als im August 1952 die fünf Wirtschaftsminister zur ersten Sitzung des CCE zusammentraten, wurde in der CCE-Resolution I-AC-17 das Integrationsprogramm als ein "gradueller und progressiver" Prozeß konzipiert, der "auf bestimmte landwirtschaftliche und industrielle Gebiete begrenzt" sei ²⁾. Daraus ist ersichtlich, daß man sich sehr vorsichtig an die ersten Schritte herantastete und daß zunächst nur an eine partielle Integration gedacht war.

Zugleich wurden 'Subcomités' ins Leben gerufen, die unter dauernder Beratung durch Sachverständige der UNO die Planungen und Entwürfe auf den wichtigsten Integrationsgebieten erarbeiteten: Handel, statistische Koordination, Elektrifi-

1) CEPAL-Resolution No. 9-IV vom Mai/Juni 1951, zitiert in: Abelardo Delgado, a.a.O., S. 3.

2) Zitiert in Abelardo Delgado, a.a.O., S. 4.

zierung, Wohnungsbau, Transportwesen, landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung.

In den Jahren 1951 bis 1958 wurden Studien und Vorarbeiten für weitergehende Integrationsschritte erstellt. Hauptziele waren die Errichtung einer Freihandelszone und die Vereinbarung eines gemeinsamen zentralamerikanischen Außenzolls. Die Einigung auf eine gemeinsame Zollnomenklatur (NAUCA) war eine Grundvoraussetzung dafür. Daneben wurden auf Gebieten wie dem Transportwesen, der Versorgung mit elektrischer Energie, der Holzwirtschaft, der Viehzucht, dem Anbau von Baumwolle und anderen Basisprodukten die zentralamerikanischen Gegebenheiten analysiert und gemeinsame Zielvorstellungen entwickelt.

In diese Zeit fällt auch die Gründung erster gemeinsamer Institutionen. 1954 wurde die 'Hochschule für Öffentliche Verwaltung, Zentralamerika' (ESAPAC) mit Sitz in San José de Costa Rica gegründet, auf der Kader für die öffentliche Verwaltung der Partnerländer und der Regionalbehörden ausgebildet werden. Das 'Zentralamerikanische Institut für industrielle Forschung und Technologie' (ICAITI) mit Sitz in Guatemala-City wurde 1955 ins Leben gerufen. Es dient sowohl der Beratung der Privatwirtschaft und öffentlicher Unternehmen und Institutionen als auch der Ausarbeitung und Kontrolle der technischen Seite von Integrationsprogrammen.

Zwischen 1951 und 1957 wurden durch sechs bilaterale Handelsverträge zwischen zentralamerikanischen Staaten die ersten Versuche zur Aktivierung des innerzentralamerikanischen Handels gemacht. Besonders El Salvador, das mit allen Ländern entsprechende Verträge abschloß, war aufgrund seiner besonderen Interessenlage (kleinstes Land, größte Bevölkerungsdichte, keine wesentlichen Agrarreserven, am weitesten fortgeschrittene Industrialisierung, unternehmungslustige Bevölkerung, tatkräftige Unternehmer) daran beteiligt ¹⁾.

Diese Verträge brachten aber keinen Durchbruch der Freihandels-idee, da keine zunehmende Handelsliberalisierung vorgesehen

1) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 29.

war und nur in speziellen Listen aufgeführte Waren frei gehandelt werden durften. Trotzdem verdoppelte sich der innerzentralamerikanische Handel in der Zeit von 1950 bis 1957, und auch sein Anteil an der Gesamtausfuhr der Region erhöhte sich ¹⁾.

2. Die multilateralen Integrationsverträge ab 1958

a) Der multilaterale Integrationsvertrag

Am 10. Juni wurde in Tegucigalpa mit der Unterzeichnung des 'Multilateralen Vertrages über Freihandel und Zentralamerikanische Wirtschaftsintegration' ²⁾ ein entscheidender Schritt in Richtung auf einen gemeinsamen Markt getan.

Die wichtigsten Bestimmungen waren:

- Sofortiger Freihandel für Güter zentralamerikanischen Ursprungs gemäß einer Liste, die zunächst 239 der 1512 Positionen der NAUCA umfaßte und die durch Zusatzprotokolle erweitert werden sollte. Für andere Produkte wurde ein System progressiver Zollreduktionen vereinbart. Nach 10 Jahren sollte der Liberalisierungsprozeß abgeschlossen sein.
- Errichtung einer Zollunion, "sobald die Bedingungen günstig sind" (Art. 1, Abs. 1). Dazu sollten die Außenzölle vereinheitlicht werden.

Der Vertrag trat am 2. Juni 1959 in Kraft ³⁾.

1) Vgl. Abelardo Delgado, a.a.O., S. 6.

2) Im folgenden als 'Multilateraler Integrationsvertrag' bezeichnet.

3) Vgl. SIECA, Instrumentos multilaterales de la integración económica entroamericana, Guatemala o.J. (künftig zitiert als SIECA, Instrumentos multilaterales).

b) Der Vertrag über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien

Zusammen mit dem multilateralen Integrationsvertrag wurde der Vertrag über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien geschlossen, der einen Ansatz zu einer gemeinsamen industriellen Entwicklungsplanung darstellt. Durch diesen Vertrag wurde die Förderung von solchen Großunternehmen geregelt, bei denen die Belieferung des gesamten zentralamerikanischen Marktes aus Gründen der Kostendegression eine wesentliche Senkung der Produktionskosten erwarten läßt.

c) Der Vertrag über die Angleichung der Importbelastungen

Dieser Vertrag wurde am 1. September 1959 als Instrument für eine gemeinsame entwicklungsorientierte Zollpolitik abgeschlossen. Darin werden zwei Arten der Angleichung unterschieden: die der sofortigen (Güter der Liste A) und die der progressiven Angleichung (Liste B), bei der die Angleichung in gleichen Jahresraten erfolgen soll und längstens fünf Jahre nach Inkrafttreten des entsprechenden Protokolles abgeschlossen sein muß. Bei Unterzeichnung des Vertrages waren nur wenige Produkte in den Listen A und B enthalten; die Angleichung der restlichen NAUCA-Positionen sollte über die Aushandlung von Zusatzprotokollen erfolgen in der Weise, daß in fünf Jahren alle Positionen zu erfassen waren. Das Abkommen trat am 29. September 1960 in Kraft ¹⁾.

Für Güter zentralamerikanischen Ursprungs, die nicht sofort in einer der Listen aufgeführt waren, vereinbarte man in einem Zusatzprotokoll gleichen Datums eine gegenseitige 20-prozentige Zollsenkung.

Die von dem Basisvertrag verfolgten Leitlinien waren ²⁾:

1) Vgl. SIECA, Instrumentos multilaterales, a.a.O..

2) Vgl. Abelardo Delgado, a.a.O., S. 8.

- für Kapitalgüter: niedrige Importbelastung (bis 15%);
- für Grundstoffe und Halbfertigerzeugnisse, die im Zentralamerika nicht hergestellt werden: mäßige Belastung (bis 25%);
- für in Zentralamerika hergestellte Produkte: hinreichend protektionistische Belastung (35% und höher);
- für nicht-essentielle Güter und Luxusartikel: höchste Belastung.

3. Das Beschleunigungsprogramm

a) Der Vertrag über wirtschaftliche Assoziation

Angesichts der in ihren Augen unbefriedigenden Entwicklung der Integration gaben im Februar 1960 Guatemala, Honduras und El Salvador der Integrationsbewegung durch die Unterzeichnung des 'Vertrages über wirtschaftliche Assoziation' einen neuen Impuls und leiteten so die Schlußphase der Errichtung des MCCA ein.

Dieser Vertrag wich in vielem vom Multilateralen Integrationsvertrag ab.

- Im Gegensatz zu allen bisherigen Verträgen wurde der sofortige Freihandel für alle Güter zentralamerikanischen Ursprungs zur Regel erhoben; nur 56 Ausnahmepositionen waren zugelassen. Die in diese Positionen eingestuften Güter sollten zum größten Teil in fünf Jahren frei handelbar sein. Die gleiche Anpassungsfrist galt für den gemeinsamen Außenhandel.
- Zum ersten Male wurde ein gemeinsamer Entwicklungsfonds geschaffen.
- Personen, Güter und Kapitalien sollten sich völlig frei in den drei Ländern bewegen können.
- Es zeigten sich auch erste Ansätze der Supranationalität bei vom Vertrag geschaffenen Organen.

b) Der 'Allgemeine Vertrag über zentralamerikanische wirtschaftliche Integration' ¹⁾

Nach der anfänglichen Überraschung, ja Bestürzung, der Nicht-Beteiligten über den Assoziierungsvertrag, der die bisherigen Abmachungen zu entwerten drohte, ging man daran, die liberalere Konzeption dieses Vertrages mit der mehr planerischen Ausrichtung der bisherigen Vereinbarungen zu verschmelzen. So kam es schon am 13. Dezember 1960 zur Unterzeichnung des Allgemeinen Integrationsvertrages ²⁾, der seitdem die Grundlage für die Entwicklung des MCCA darstellt. Die wichtigsten Bestimmungen sind:

- Für alle Artikel zentralamerikanischen Ursprungs gilt der sofortige Freihandel; ausgenommen sind nur 248 Positionen der NAUCA, die speziellen Übergangsbedingungen zu unterwerfen sind;
- das Abkommen über die Integrationsindustrien wird in den Generalvertrag übernommen;
- die nationalen Industrieförderungsgesetze sind zu vereinheitlichen;
- es werden Regeln für den freien Transitverkehr, die Exportförderung und für Fälle von unlauterem Wettbewerb aufgestellt;
- ein gemeinsames Finanzierungsinstitut soll errichtet werden; als solches wird die 'Zentralamerikanische Integrationsbank' (BCIE) gegründet;
- es werden die Behörden geschaffen, die die Integrationsbewegung lenken sollen: der Wirtschaftsrat, der Exekutivrat und das Ständige Sekretariat;
- schließlich wird die Errichtung eines Schiedsgerichts vorgesehen.

Der Generalvertrag berührt die Gültigkeit älterer Verträge nur insoweit, als er von diesen abweichende Regelungen enthält.

1) Künftig in Anlehnung an den spanischen Titel als 'Generalvertrag' bezeichnet.

2) Costa Rica unterzeichnete den Vertrag erst im Juli 1962.

Am 4. Juni 1961 trat der Generalvertrag in Kraft und schloß damit die Gründungsphase des MCCA ab.

II. Organe des MCCA

Als oberstes Lenkungsinstrument und Aufsichtsorgan für die Integrationsbewegung wurde der Wirtschaftsrat (CEC) geschaffen (Art. 20 Generalvertrag). Die Ländervertreter (Wirtschaftsminister) entscheiden von Fall zu Fall einstimmig, ob ein zu fassender Beschluß auch durch Mehrheitsentscheidung gefällt werden kann.

Das Mehrheitsprinzip gilt hingegen für Entscheidungen des Exekutivrates (CE), der vom Generalvertrag (Art. 21) als ausführendes Organ mit der Anwendung der Verträge und mit allen Arbeiten betraut wurde, die der Integrationsprozeß verursacht.

Mitte Juli 1961 nahm das vom Generalvertrag (Art. 23) geschaffene Ständige Sekretariat (SIECA) in Guatemala-City seine Tätigkeit auf. Die SIECA wacht über die Erfüllung aller Integrationsvereinbarungen; ihrem Expertenstab obliegt außerdem die Ausarbeitung der Studien, die die obengenannten Institutionen bei ihr in Auftrag geben.

Der von der ODECA eingerichtete zentralamerikanische Gerichtshof wird in den vertraglich festgelegten oder in zusätzlich zu vereinbarenden Fällen angerufen ¹⁾.

Das zentralamerikanische Industrieforschungsinstitut (ICAITI) und die Hochschule für Öffentliche Verwaltung (ESAPAC) wurden bereits erwähnt ²⁾.

Am 30.5.1961 wurde die Zentralamerikanische Integrationsbank (BCIE) gegründet. Sie dient der Finanzierung von Infrastruk-

1) Vgl. Francisco Villagrán Kramer, Integración Económica Centroamericana. Aspectos sociales y políticos, Estudios Universitarios, Bd. 4, Guatemala 1967, S. 208.

2) Vgl. S. 11. Aus der Verwaltungshochschule wurde später das 'Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)'.

turprojekten und Industrien, soweit diesen eine über den nationalen Rahmen hinausgehende Bedeutung zukommt. Außerdem soll die Bank Beratungshilfe auf technischem, finanziellem und administrativem Gebiet leisten.

Das gesamte wirtschaftliche Integrationsprogramm mit allen Institutionen ist in das System der ODECA integriert. So ist die Versammlung der fünf Wirtschaftsminister, der Wirtschaftsrat, in seiner Eigenschaft als Organ der ODECA das oberste Planungs-, Koordinations- und Ausführungsinstrument im MCCA ¹⁾.

III. Stand und Probleme in den wichtigsten Integrationsbereichen

1. Intrazonaler Freihandel

Der Generalvertrag schuf (, wie bereits auf S.15 erwähnt) für ca. 80% aller NAUCA-Positionen den sofortigen Freihandel. Bei den restlichen 248 Warengruppen wurden Jahr für Jahr bei einigen Positionen alle Handelshemmnisse abgebaut. Das Ziel des Generalvertrages indes, nämlich der völlige Freihandel bis Ende des 5. Jahres nach seinem Inkrafttreten, wurde nicht erreicht. So blieben am Stichtag, dem 4. Juni 1966, noch 82 Positionen zumindest zwischen zwei der fünf Länder nicht frei handelbar (6,4% aller NAUCA-Positionen); sie machten aber nur 4,9% des intrazonalen Handels aus ²⁾.

In dieser Gütergruppe gibt es Positionen, bei denen der Freihandel von der vorherigen Vereinheitlichung der Importzölle auf ihre Vorprodukte oder von speziellen Abkommen abhängt.

-
- 1) Vgl. Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Art. 17 und 18, vom 12.12.62, Ministerio de Relaciones Exteriores (Hrsg.), Guatemala o.J..
 - 2) Vgl. Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo-INAD (Hrsg.), Evaluación de la Integración Económica Centroamericana, Guatemala 1967, S. 9.

Die zweite Untergruppe von Gütern unterliegt auf unbefristete Zeit Import- und Exportrestriktionen. Es sind dies vor allem Artikel, die unter internationale Abkommen fallen oder die für die Staatseinnahmen besonders bedeutsam sind (z.B. Zucker, Kaffee, alkoholische Getränke, Zigaretten). Die Entwicklung des innerzentralamerikanischen Handels verlief sehr zufriedenstellend, so daß dieser heute schon einen beachtlichen Teil der Gesamtexporte des MCCA ausmacht ¹⁾.

Wachstum des innerzentralamerikanischen Handels

Jahr	Mio. \$ CA 1 \$ CA = 1 \$ US	prozentuales Wachstum gegenüber Vorjahr
1950(R)	8,6	-
1951 "	10,2	18,6
1952 "	10,8	5,9
1953 "	11,9	10,2
1954 "	14,0	17,6
1955 "	13,1	-6,4
1956 "	13,7	4,6
1957 "	16,9	23,4
1958 "	21,1	24,9
1959 "	28,7	36,0
1960 "	32,7	13,9
1961 "	36,8	12,5
1962 "	50,8	38,0
1963 "	72,1	41,9
1964 "	106,2	47,6
1965(P)	135,5	27,3
1966 "	173,1	30,2
1967 "	213,6	22,4
1968 "	259,2	21,2

Anmerkung: (R) = revidierte Zahlen

(P) = vorläufige Zahlen

- 1) Tabelle entnommen und errechnet nach Anexo Estadístico No. 77, Carta Informativa, No. 82, August 1968. Die Werte für 1968 wurden dem Anexo Estadístico No. 88, Carta Informativa, No. 93, Juli 1969, entnommen. Trotz des Fußballkrieges zwischen El Salvador und Honduras im Jahre 1969 und später eingeführter Handelshemmnisse entwickelte sich der innerzentralamerikanische Warenaustausch kräftig. So stiegen die Exporte in Länder des MCCA von 249 Mio. \$ CA im Jahre 1969 auf 480 Mio. im Jahre 1974. Ihr Anteil an Gesamtexporten des MCCA (ca. 25%) erhöhte sich allerdings in diesem Zeitraum nicht mehr. Vgl. Helmut Janka,

mehr als die absolute Höhe des innerzentralamerikanischen Warenaustausches sagt eine Analyse der Zusammensetzung dieses Handels über dessen zunehmende Bedeutung für den MCCA aus. So entfielen 1964 über 90% aller zentralamerikanischen Exporte nach Drittländern auf landwirtschaftliche Produkte, aber nur knapp 2% auf Industrieerzeugnisse ¹⁾. Im gleichen Jahre wurden hingegen Industrieprodukte für einen siebenmal größeren Wert innerhalb des MCCA gehandelt; das waren knapp drei Viertel des Handels innerhalb des MCCA ²⁾. Daraus ist ersichtlich, daß die beginnende Industrieproduktion, die auf dem Weltmarkt noch nicht konkurrenzfähig ist, im Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt ihr Absatzgebiet findet.

2. Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls

Bis zum 16. November 1967 waren für 97,6% aller NAUCA Positionen gemeinsame Außenzölle vereinbart ³⁾. Die restlichen 37 Positionen stellen zwar nur 2,4% aller in der NAUCA enthaltenen dar, auf sie entfielen aber in den Jahren 1967 und 1968 15% der Importe des MCCA ⁴⁾. Innerhalb dieses Blocks ragten bestimmte Warengruppen heraus, die über 90% der Drittländerimporte von Gütern ohne einheitlichen Außenzoll ausmachten: Motorfahrzeuge, Brennstoffe und Schmiermittel, Weizen, Weizenmehl und Grieß, Radios, Kühlschränke u.a. ⁵⁾. Bei einigen dieser Produkte wird man sich erst auf ein gemeinsames

Zentralamerika, zur politischen Ökonomie eines Integrationsansatzes, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeiten aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung, No. 34, Bonn - Bad Godesberg, April 1976, S. 64.

1) Vgl. Andrew B. Wardlaw, The Operations of the Central American Common Market, Guatemala (RQCAP) 1966, S. 34.

2) Vgl. ibidem, S. 19.

3) Vgl. SIECA, Resumen y Estado Actual de los Tratados de Integración Económica Centroamericana, Guatemala 26.1.68, S. 9.

4) Vgl. Carta Informativa, No. 100, März 1970, S. 24.

5) Vgl. ibidem.

Gesetz zur Förderung von Montageindustrien einigen müssen, bevor man zur Importzollvereinheitlichung gelangt.

Um die Anwendung einer gemeinsamen Zollpolitik und -praxis zu erleichtern, wurde im Dezember 1963 ein einheitliches zentral-amerikanisches Zollgesetz (Código Aduanero Centroamericano-CAUCA) unterschrieben und im November 1965 entsprechende Ausführungsbestimmungen (RECAUCA).

3. Weitere Integrationsgebiete

Die Schritte zur integrierten industriellen Entwicklung werden an dieser Stelle nicht erwähnt; auf sie wird im Hauptteil der Arbeit eingegangen.

Die seit 1952 geübte Zusammenarbeit unter den fünf Zentralbanken führte zu dem von Art. 10 des Generalvertrages geforderten gegenseitigen Konsultations- und Kooperationssystem, das Spekulationen gegen zentralamerikanische Währung verhindern und deren Konvertibilität erhalten soll. Darüber hinaus wurde schon im Februar 1964 von den Zentralbanken die 'Übereinkunft zur Errichtung der zentralamerikanischen Währungsunion' getroffen ¹⁾. Um bei der Verrechnung des intrazonalen Handels Devisen zu sparen, haben die fünf Notenbanken eine Clearingstelle (Cámara de Compensación) gegründet, die multinational und mit nationalen Währungen abrechnet. Verrechnungseinheit ist der Peso Centroamericano ²⁾.

Auf dem Gebiet der Landwirtschaft konzentrierten sich die Integrationsbemühungen auf die Erreichung des Freihandels. Als Problem erwiesen sich hierbei die traditionellen Agarexportgüter und die 'Körnerfrüchte' (granos básicos, wie Mais, Bohnen, Reis und Sorghum). Bei den ersteren wird eine koordinierte Produktionskontrolle angestrebt sowie eine gemeinsame Exportpolitik gegenüber Drittländern. Für die Körnerfrüchte

1) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 90f..

2) Vgl. ibidem, S. 89.

soll eine Koordinierung der nationalen Politiken hinsichtlich Preisstabilisierung und Vorratshaltung Voraussetzung für ihre freie Handelbarkeit sein. Eine 'Kommission für die Koordination der Vermarktung und der Preisstabilisierung' befaßt sich mit dieser Aufgabe.

Die vielfältigen Anstrengungen führten zwar dazu, daß die Nahrungsmittel ihren zweiten Platz in der Rangskala des intraregionalen Warenaustausches halten konnten ¹⁾. Die nötige Neustrukturierung des Agrarsektors zwecks Diversifizierung der Exportproduktion und Verbesserung der Ernährungsbasis für breite Bevölkerungskreise ist aber bisher nur unzureichend in Angriff genommen worden.

Auf vielen Gebieten der Infrastruktur ist es zu gemeinsamen Anstrengungen der fünf Länder gekommen. So wurden 'Zentral-amerikanische Straßenpläne' ausgearbeitet, innerhalb deren ein besonderes Netz von 12 regional bedeutsamen Straßen bevorzugt ausgebaut wurde ²⁾; damit sollen die verkehrswirtschaftlichen Voraussetzungen für den Warenaustausch geschaffen werden.

Zudem wird eine Zusammenarbeit praktiziert bei den Navigationshilfen für die Luftfahrt, bei der Erstellung eines zentralamerikanischen Katasters, bei Wohnungsprogrammen, Kampagnen zur Bekämpfung von Viehseuchen und Pflanzenkrankheiten sowie beim Seetransport, im Gesundheitswesen, bei der Exportförderung, in der Industriestatistik und im universitären Bereich. Auf vielen weiteren Gebieten laufen Integrationsprogramme und -studien, so im Bereich der Mobilität

1) Vgl. Carta Informativa, No. 85, November 1968, S. 24.

2) Vgl. SIECA, Resumen y Estado Actual de los Tratados de Integración Económica Centroamericana, a.a.O., S. 32 f.. Der Ausdruck 'regional' wird in dieser Arbeit in Anlehnung an den zentralamerikanischen Sprachgebrauch in dem Sinne verwendet, daß er die Gesamtregion des MCCA umfaßt.

der Arbeitskräfte und des Kapitals, der Außenhandelspolitik, der Verteidigung der Zahlungsbilanzen, der Steuerharmonisierung, der öffentlichen Investitionen, der Abstimmung der nationalen Entwicklungspläne und ihrer Zusammenfassung zu einem Plan für die Gesamtregion.

Teil 2

Die Ziele der wirtschaftlichen Integration

Die mit der zentralamerikanischen Integration verfolgten Ziele sind am klarsten in den Integrationsverträgen formuliert worden. Die Präambeln der verschiedenen Abkommen geben regelmäßig Aufschluß über die Motive des jeweiligen Vertragschlusses. Bei einem Vergleich dieser Präambeln schälen sich gleichberechtigte globale Ziele der wirtschaftlichen Integration heraus.

A. Das politische Integrationsziel

Das Integrationsprogramm ist als Teil einer ganzheitlichen Integrationsbewegung zu sehen, welche sich die wirtschaftliche und politische Einigung bzw. Wiedervereinigung zum Ziel gesetzt hat. Die wirtschaftliche Integration wird dabei als geeignetes Mittel, ja als *conditio sine qua non*, der politischen Einigung angesehen. (Vgl. S. 9). Dies klingt in den Präambeln zu fast allen Verträgen an.

So will der Multilaterale Integrationsvertrag von 1958 die traditionellen Bindungen zwischen den fünf Ländern enger knüpfen und die brüderliche Freundschaft verstärken ¹⁾. In der Präambel zum Abkommen über die Integrationsindustrien findet sich eine ähnliche Formulierung ²⁾.

B. Die wirtschaftlichen Oberziele

Das globale ökonomische Integrationsziel kann man aus zwei gleichrangigen Oberzielen zusammengesetzt ansehen.

-
- 1) Vgl. Convenios Centroamericanos de Integración Económica, Bd. I, Publicaciones de la SIECA, Guatemala 1963, S. 5
(künftig zitiert als: SIECA, Convenios Centroamericanos I).
- 2) Vgl. ibidem, S. 17.

I. Das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung

Das erste ökonomische Oberziel ergibt sich deutlich aus den Integrationsverträgen. So setzt sich das Abkommen über Integrationsindustrien die "Hebung des Lebensstandards und der Lebensbedingungen der zentralamerikanischen Völker" ¹⁾ als "Grundziel" ("objetivo fundamental"). Noch weiter und umfassender wird das Ziel vom Generalvertrag ²⁾ formuliert, nämlich "gemeinsam die Entwicklung von Zentralamerika voranzutreiben, um die Lebensbedingungen seiner Bewohner zu verbessern" (Hervorhebung vom Verfasser). Der ökonomische Gehalt des Oberzieles der wirtschaftlichen Entwicklung ist weiter unten zu klären.

II. Das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Partnerländern

Bei einem Zusammenschluß verschiedener Staaten wird das Problem akut, wie das Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung den verschiedenen geographischen Regionen zugute kommen soll.

Wenn - wie das aus den zentralamerikanischen Integrationsverträgen ersichtlich ist - die Integration als Mittel zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region dienen soll, so gilt dies natürlich auch für jedes einzelne Land. Dies wird am klarsten ausgedrückt in der Beitrittserklärung Costa Ricas zum Generalvertrag ³⁾, die "in der Überzeugung, daß die wirtschaftliche Integration der zentralamerikanischen Länder das wirksamste Mittel darstellt, die zukünftige Entwicklung der Region und eines jeden ihrer Länder voranzutreiben und die Wohlfahrt seiner Völker zu heben", abgegeben wurde.

1) Ibidem, S. 17.

2) Ibidem, S. 62.

3) SIECA, Convenios Centroamericanos I, a.a.O., S. 10 (Hervorhebung vom Verfasser).

Jedes der fünf Länder erwartet nicht nur eine Beteiligung am Entwicklungsgewinn aus der Integration, sondern es hat auch bestimmte Vorstellungen über das Ausmaß dieser seiner Beteiligung im Verhältnis zu der seiner Partnerländer. Als souveräner Staat ist es i.d.R. nur dann bereit, an der wirtschaftlichen Einigungsbewegung mitzuwirken, wenn es Aussicht hat, im gleichen Maße davon begünstigt zu werden wie seine Vertragspartner. Eine Regierung kann nur sehr schwer einen Integrationsvertrag durch die Legislative bringen, wenn einem anderen Lande größere Vorteile daraus zu erwachsen scheinen als dem eigenen.

Daher wurden vom Beginn der Integrationsverhandlungen an Überlegungen angestellt, wie man eine befriedigende Förderung aller Vertragspartner herbeiführen könne. Die Lösung dieses Problems war und ist eine Vorbedingung für die Bereitschaft der einzelnen Länder zu weitergehenden Integrationsschritten. Anders als in einem Bundesstaat, in dem die wirtschaftspolitische Willensbildung im Regelfalle in ihren wichtigsten Teilen von einer zentralen Stelle ausgeht, kann in einer Gruppierung souveräner Staaten jedes Mitglied jederzeit die Gruppe sprengen oder ihre Weiterentwicklung blockieren.

Daraus ergibt sich, daß es nicht möglich ist, in einer Staaten-
gruppe das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung durch fortschreitende Integration zu verfolgen, ohne zugleich das - zumindest langfristige - Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung hinzuzunehmen. Das letztere Ziel wird also zu einer *conditio sine qua non* für die Verfolgung des Entwicklungszieles in der besonderen Situation eines gemeinsamen Marktes. Das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung ist hier also als Ziel der ausgeglichenen Entwicklung zu formulieren (*desarrollo equilibrado*) oder, anders ausgedrückt, neben das allgemeine Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung tritt das der

ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung¹⁾.

III. Konkretisierung der wirtschaftlichen Oberziele

Die o.g. wirtschaftlichen Oberziele sind nicht so konkret gefaßt, daß man - wie dies das Anliegen dieser Arbeit ist - die zu ihrer Erreichung konzipierten Instrumente und Strategien hinsichtlich deren Zieladäquanz differenziert beurteilen könnte. Je unschärfer die Ziele, um so schwieriger und vager wird die Beurteilung konkreter Maßnahmen im Hinblick auf diese Ziele. "In der Praxis ist es allerdings manchmal möglich, ein zu allgemein formuliertes Planziel... mit Hilfe von Teilzielen zu unterteilen. Selbst wenn also das allgemeine Planziel zu vage formuliert ist, können evtl. diese Teilziele... identifiziert werden"²⁾. Damit wird eine differenziertere Beurteilung konkreter Maßnahmen erleichtert. Solche Teilziele lassen sich vor allem bei den zur Erreichung der wirtschaftlichen Oberziele entwickelten Instrumenten erkennen.

1. Die Teilziele der wirtschaftlichen Entwicklung

Über den Inhalt des Zieles der wirtschaftlichen Entwicklung machen die zentralamerikanischen Integrationsverträge Aussagen, die auf verschiedenen Ebenen liegen.

-
- 1) Dieser Ausdruck soll im folgenden - analog zu seinem Gebrauch in Zentralamerika - nicht als Ausgleich zwischen verschiedenen Branchen oder Wirtschaftssektoren verstanden werden, sondern geographisch, als Ausgleich zwischen den Partnerländern des MCCA.
 - 2) Bruno Knall, Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung, in: Probleme der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern, Beiträge zu Fragen der Entwicklungsplanung und regionaler Integration, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 46, Berlin 1967, S. 33.

Zum einen findet man in den Präambeln einiger Verträge allgemeine, wenig spezifizierte Teilziele des Oberzieles der wirtschaftlichen Entwicklung. So setzen sich die fünf Regierungen im Multilateralen Integrationsvertrag von 1958 die "Hebung des Lebensstandards und des Beschäftigungsniveaus ihrer Völker" ¹⁾ zum Ziel.

Andere in Integrationsverträgen genannte spezifizierte Ziele liegen auf verschiedenen Ebenen in der Ziel-Mittel-Kette zur Erreichung des Oberzieles. Hierhin gehören Teilziele, wie z. B. die Beschleunigung der Industrialisierung und die Erweiterung des Handelsaustausches ²⁾, die Stimulierung von Produktion und Investition ³⁾, die bevorzugte Verarbeitung zentralamerikanischer Rohstoffe und Vorprodukte ⁴⁾, die Entlastung der Zahlungsbilanz, die Förderung arbeitsintensiver Produktionen ⁵⁾ u.a.m.

Diesen Teilzielen ist gemeinsam, daß sie Unterziele zur Erreichung übergeordneter Ziele darstellen, welche aber ihrerseits wiederum Mittelcharakter in Bezug auf das Oberziel der wirtschaftlichen Entwicklung haben. Unter diesen Teilzielen schält sich eine Gruppe von Zielen heraus, die praktisch allen zu untersuchenden (industriepolitischen) Instrumenten gemeinsam ist. Es sind dies die Niveauziele der Steigerung des Einkommens pro Kopf, der Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten und des Ausgleichs der Zahlungsbilanz ⁶⁾.

1) SIECA, Convenios Centroamericanos I, a.a.O., S. 6.

2) Vgl. ibidem, S. 17.

3) Vgl. ibidem, S. 50.

4) Vgl. Convenios Centroamericano de Integración Económica II, Guatemala 1963, S. 13 ff..

5) Vgl. ibidem.

6) Das Niveauziel des stabilen Geldwertes wird nicht genannt, doch kann daraus nicht geschlossen werden, dieses Ziel sei für die Länder des MCCA weniger wichtig. Immerhin gelten die Währungen dieser Länder traditionell als recht stabil.

Unterhalb der Niveauziele enthalten alle Instrumente ganze Pyramiden spezifischer Ziel-Mittel-Ketten, d.h. um die Niveauziele eines Instruments zu erreichen, werden in dem entsprechenden Vertragswerk Mittel konzipiert, die ihrerseits Ziele für noch detailliertere Bestimmungen sind. Für die Beurteilung der Instrumente sind die Hauptglieder dieser Ketten herauszuarbeiten und im Rahmen einer Ziel-Mittel-Untersuchung zu bewerten. Dabei soll hauptsächlich auf ihre Adäquanz hinsichtlich der drei o.g. Niveauziele abgestellt werden.

2. Die Kriterien des Zieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung

Vom Beginn der Integrationsbewegung an stellte man sich die Frage, wie die durch den gemeinsamen Markt zu erzielenden wirtschaftlichen Fortschritte unter den Partnerländern verteilt werden sollten. Entsprechend den drei Entwicklungsstapen des MCCA kam es zu drei verschiedenen inhaltlichen Bestimmungen des Zieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung. Dabei wurde der ökonomische Gehalt dieses Zieles nicht aus einem umfassenden Entwicklungskonzept abgeleitet, sondern eher willkürlich festgelegt.

In der Phase bis 1958, in der bilaterale Handelsverträge unter den zentralamerikanischen Staaten einen nur geringen Warenaustausch zuließen, wurde das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung durch eine möglichst gleichmäßige Verteilung bestimmter Großinvestitionen auf alle Partnerländer zu erreichen versucht. Das Abkommen über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien von 1958 spiegelt diese Bemühungen.

Als sich mit dem Multilateralen Freihandelsvertrag von 1958 die Gefahr von Ungleichgewichten im innerzentralamerikanischen Handel vergrößerte, wurde die Verteilung von Integrationsindustrien, die mit ihrem sofortigen Freihandelsprivileg

handelsbilanzmäßig stark zu Buche schlagen sollten, als entwicklungs- und handelspolitisches Regulativ konzipiert. Hier tauchte offenbar zum ersten Male die ausgeglichene Handelsbilanz unter Partnerländer als Kriterium für deren ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung auf ¹⁾.

Als im Dezember 1960 mit dem Generalvertrag der Freihandel innerhalb Zentralamerikas zur Regel wurde, mußte ein weitergehendes Konzept der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung und der dazu nötigen Instrumente entwickelt werden. Während aber die Hauptinstrumente für die Erreichung des globalen Entwicklungszieles immer mehr vervollkommenet wurden, begann man erst 1965 - bezeichnenderweise auf massiven Druck von Honduras - den Inhalt des Zieles der ausgeglichenen Entwicklung näher zu bestimmen und zu seiner Erreichung geeignete Instrumente ernsthaft zu konzipieren.

Der umfassendste Versuch, für die jetzige Phase festzulegen, was unter ausgeglichener wirtschaftlicher Entwicklung zu verstehen ist, stammt von der CEPAL ²⁾. Dabei kommt sie zu dem Ergebnis, daß eine einzelne Maßgröße zum Vergleich des Entwicklungsstandes der Partnerländer unzureichend sei.

"Ein Konzept der ausgeglichenen Entwicklung, das z.B. ... gleiche Koeffizienten des Einkommens pro Kopf forderte, würde - falls es durchführbar wäre - den wirtschaftlichen Integrationsprozeß generell zu unflexibel machen. Es würde dazu zwingen, den Fortschritt der am weitesten entwickelten Länder zu bremsen und den zurückgebliebenen würden unmöglich erreichbare

-
- 1) So Carlos M. Castillo, Growth and Integration in Central America, Praeger Special Studies in International Economics and Development, New York, Washington, London 1966, S. 144.
 - 2) Vgl. CEPAL, Evaluación de la integración económica centro-americana, Mexico 10.10.1965, S. 23 ff. (künftig zitiert als CEPAL, Evaluación).

Expansionsrhythmen auferlegt" 1).

Die Misión Conjunta 2) lieferte ein Zahlenbeispiel hierfür 3). Sie errechnete, daß - wenn sich in einem aufzustellenden regionalen Entwicklungsplan die anderen vier Länder mit einem Wachstum ihres nationalen Bruttonproduktes von 6,4 - 6,5% p.a. für den Durchschnitt der Jahre 1964-75 zufriedengäben - Honduras eine Rate von 7,3% p.a. erzielen müßte. Selbst dann wäre das Pro-Kopf-Einkommen in Honduras nicht entscheidend gegenüber dem zentralamerikanischen Durchschnitt verbessert. Wenn man sich dagegen das Ziel vorgebe, daß 1984 alle zentralamerikanischen Staaten ein Pro-Kopf-Einkommen von 500-600 \$ CA haben sollen, so müßten Costa Rica und El Salvador ihre erwähnten Wachstumsraten von 1965-74 für den Zeitraum von 1975-84 nur beibehalten. Guatemala und Nicaragua müßten sie leicht erhöhen, aber im Falle von Honduras wäre ein Wachstum von 9% p.a. nötig. Dies aber sind gerade für Honduras utopisch hohe Wachstumsraten. Andererseits weist die Misión Conjunta den Gedanken, das Pro-Kopf-Einkommen durch Bremsung der weiterentwickelten Länder angleichen zu wollen, weit von sich 4).

In der zitierten CEPAL-Studie wird auch die Handelsbilanz zwischen Partnerländern als alleiniges Kriterium für eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung abgelehnt, da "die Erhaltung einer ausgeglichenen Handelsbilanz zwischen Länderpaaren oder der Gesamtheit von Zentralamerika... ein ungenügender Indikator des ausgeglichenen Wachstums..." wäre 5).

1) Ibidem, S. 25.

2) Misión Conjunta de Programación para Centro-América, Planungsorgan mit Sitz in der SIECA, später als 'Entwicklungssektion' dieser eingegliedert.

3) Vgl. Misión Conjunta, Centro-América: Lineamientos para una política de desarrollo regional, Guatemala September 1964, S. 3 f. (künftig zitiert als: Centro-América: Lineamientos).

4) Vgl. ibidem, S. 3.

5) CEPAL, Evaluación, a.a.O., S. 25.

Daneben wird ebenfalls "ein Alternativkonzept, das nicht mehr auf der Gleichheit der Niveaus, sondern der Wachstumsraten basiert", als "ungenügend" verworfen, "da es dazu tendierte, die Ungleichheiten zu verewigen" ¹⁾. Diese Ungleichheiten sind vielerlei Art und dermaßen groß, daß sie offenbar in diesem Ausmaß nicht langfristig bestehen bleiben können, ohne den Bestand und die Entwicklung des MCCA zu gefährden ²⁾.

Wenn gleich hohe Wachstumsraten aller fünf Volkswirtschaften als unbefriedigend empfunden werden, so heißt dies, daß mit der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung eine (zumindest langfristige) Angleichung des Entwicklungsstandes angestrebt wird.

Um den Entwicklungsstand eines Landes zu charakterisieren, werden in einer Reihe von weiteren Untersuchungen eine Vielzahl zusätzlicher Kriterien (neben dem Pro-Kopf-Einkommen und der Handelsbilanz) angeführt - meist in dem Bestreben, die schlechte Position von Honduras gegenüber seinen Partnerländern zu verdeutlichen. So werden hauptsächlich der Rückstand in ver-

1) Ibidem, S. 25.

2) Bei allen Vorbehalten gegenüber diesem Kriterium und der Verlässlichkeit der Statistiken sprechen schon die Unterschiede des Pro-Kopf-Einkommens in den verschiedenen Ländern eine deutliche Sprache. Betrug 1950 das honduranische Pro-Kopf-Produkt noch 86% des zentralamerikanischen Durchschnitts (Costa Rica 118%), so hatten sich 1964 die Unterschiede vergrößert: Honduras erreichte nur noch 74%, Costa Rica dagegen 130%. Das Pro-Kopf-Einkommen der restlichen Länder lag etwa beim zentralamerikanischen Durchschnitt. Hieraus wird die Sonderstellung von Honduras deutlich. Vgl. Misión Conjunta, Centro-América: Lineamientos, a.a.O., S. 3. Wahrscheinlich wurden für 1964 prognostizierte Zahlen eingesetzt. Aus der Ex-post-Betrachtung geht indes hervor, daß die ungleiche Entwicklung genau in dem Maße eintraf, wie hier angegeben- vgl. SIECA, El Desarrollo Regional Equilibrado, Informationsdokument für die 13. a.O. Sitzung des Wirtschaftsrates in Managua vom 19. - 23.9.1966, Managua, 21.9.1966 (künftig zitiert als SIECA, El Desarrollo).

schiedenen, zum engeren Begriff der Infrastruktur gehörenden Einrichtungen erwähnt, aber auch Strukturgrößen wie der Beitrag der Landwirtschaft zum Brutto-Inlandsprodukt, der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an deren Gesamtzahl, Angaben über das Erziehungs- und Gesundheitswesen, über die Exporte, ja sogar über den Geschäftsgeist und über die administrativen Fähigkeiten ¹⁾.

In der Hinzunahme mehrerer, z.T. auch 'nicht-ökonomischer' Kriterien spiegelt sich die Überzeugung der CEPAL wider, daß eine ausgeglichene Entwicklung nicht an Hand weniger Einzelgrößen ablesbar und nicht nur in ökonomischen Kategorien meßbar ist ²⁾. Da "hauptsächlich das Gesamtverhalten der Wirtschaft von Land zu Land" in Betracht zu ziehen ist ³⁾, fehlen eindeutige und operationale Maßgrößen zur Beurteilung von Instrumenten, die zu dem Zweck entworfen wurden, den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung unter den Partnerländern **einander** anzugleichen.

Es kann lediglich festgestellt werden, daß der Ausgleich des Entwicklungsstandes angestrebt wird. Über den Zeitpunkt, bis zu dem dies erreicht sein soll, werden keine Aussagen gemacht.

Da die Zielvorgabe hinsichtlich der Maßgröße und des zeitlichen Limits so unklar und unbestimmt ist, können in dieser Arbeit bestenfalls grobe Aussagen über die Adäquanz der für das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung konzipierten Instrumente gemacht werden.

-
- 1) Vgl. u.a. SIECA, El crecimiento económico de Honduras y el desarrollo equilibrado en la integración centroamericana, Guatemala, 9.9.1966, S. 3f.; ferner SIECA, El Desarrollo, a.a.O., S. 80.
 - 2) Hinsichtlich der praktischen Integrationspolitik hat man sich aber auf die wirtschaftlichen Fragen konzentriert und im wesentlichen nur für diesen Aspekt des Problems Strategien entwickelt.
 - 3) CEPAL, Evaluación, a.a.O., S. 26.

Teil 3

Die Instrumente zur Erreichung des Ziels der wirtschaftlichen Entwicklung

Nach der Feststellung der wirtschaftlichen Oberziele und dem Versuch ihrer Konkretisierung werden nun die Mittel zur Erreichung dieser Ziele dargestellt und hinsichtlich ihrer Eignung zur Zielerreichung analysiert. Dabei sollen die zu untersuchenden Instrumente in zwei Richtungen eingeschränkt werden:

- a) Es werden nur Mittel untersucht, die auf der Ebene des gemeinsamen Marktes liegen, d.h. rein nationale Entwicklungsanstrengungen bleiben außer Betracht.
- b) Es sollen nur industriepolitische Maßnahmen analysiert werden, da auf diesem Gebiet die größten Fortschritte in den Integrationsbemühungen gemacht wurden.

A. Der Zentralamerikanische Vertrag über finanzpolitische Anreize zur industriellen Entwicklung

I. Entstehung und Ziele

Eine Angleichung der finanzpolitischen Förderungsmaßnahmen für die Industrie wurde besonders dringend, als der Generalvertrag den sofortigen Freihandel im MCCA zur Regel erhob. Die schon in allen zentralamerikanischen Ländern existierenden Gesetze zur Industrieförderung enthielten weder die gleichen Kriterien der Förderungswürdigkeit noch die gleichen Förderungsmaßnahmen. Dadurch ergab sich die Gefahr einer verstärkten Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse und der Standortgunst durch die unterschiedlichen, z.T. massiven nationalen Förderungsmaßnahmen. Immerhin war schon in manchen dieser nationalen Förderungsgesetze dem Gedanken der Wettbewerbsgleichheit Rechnung getragen worden. So konnten Unter-

nehmen in einem Lande über die nationalen Förderungsbestimmungen hinaus ausgleichende Vergünstigungen erhalten, wenn Konkurrenzunternehmen in Partnerländern in stärkerem Maße gefördert wurden.

Um aber einem weiteren Wettlauf der Partnerstaaten bei der Gewährung von Investitionsanreizen und der daraus resultierenden Standortwahl nach wettbewerbsverzerrenden Kriterien vorzubeugen, gingen die 5 Partnerländer im Generalvertrag (Artikel 19) die Verpflichtung ein, innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages (dies hätte bedeutet: bis zum 4.1.1962) die finanzpolitischen Anreize zur Industrieförderung zu vereinheitlichen. In dem entsprechenden Abkommen sollten Art und Höhe der Förderungsmaßnahmen, deren Laufzeit und Anwendungsbedingungen und insbesondere die Einteilung in die verschiedenen Förderungsklassen gemeinsam geregelt werden. Wegen der Schwierigkeit der Materie kam es aber erst am 31.7. 1962 in San José, Costa Rica, zur Unterzeichnung des Zentral-amerikanischen Vertrages über finanzpolitische Anreize zur industriellen Entwicklung ¹⁾.

Aus der Präambel und dem Vertragstext gehen die Ziele des CIFDI deutlich hervor. Auf der Ebene der Oberziele soll lt. Präambel durch die Förderung der Industrie nach einheitlichen Gesichtspunkten die wirtschaftliche Entwicklung vorangetrieben werden. Im Text des Vertrages finden sich aber auch Bestimmungen, die expressis verbis das Ziel der ausgeglichenen Entwicklung verfolgen, indem sie hauptsächlich Honduras eine Vorzugsbehandlung gewähren. Mit dem CIFDI werden also beide Oberziele verfolgt ²⁾.

1) Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial; im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll dafür die Abkürzung CIFDI gebraucht werden.

2) Die Behandlung des Oberzieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung erfolgt unten in Teil 4.

Von den Niveauzielen werden in der Präambel die Erhöhung des Wohlstandes und die bessere Nutzung der menschlichen Ressourcen besonders erwähnt. Darunter wird die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens und der vermehrte Einsatz bisher unbeschäftigter Arbeitskräfte verstanden. Das dritte Niveauziel, die Entlastung der Zahlungsbilanz, wird in einigen Bestimmungen des CIFDI ebenfalls ausdrücklich genannt. Eine Rangordnung der Niveauziele läßt sich aus dem Vertragstext nicht ableiten, so daß man davon ausgehen muß, daß der CIFDI die drei Niveauziele als gleichrangig verfolgt.

Um die Adäquanz des CIFDI hinsichtlich des Zieles der wirtschaftlichen Entwicklung (gemessen an seinen Wirkungen auf die Investitionen ¹⁾, die Beschäftigungslage und die Zahlungsbilanz) detailliert analysieren zu können, sollen die Regelungen des CIFDI nach ihren Hauptfunktionen aufgegliedert werden.

Industrieförderungsgesetze verfolgen in der Regel zwei Grundziele: Einmal sollen die Industrieinvestitionen erhöht und zum anderen sollen sie nach bestimmten Kriterien strukturiert werden. Im speziellen Fall eines gemeinsamen Marktes ergibt sich darüber hinaus noch die Funktion der Angleichung der nationalen finanzpolitischen Förderungsmaßnahmen. Entsprechend diesen Hauptanliegen des CIFDI lassen sich drei Teilkomplexe erkennen ²⁾:

- a) Regelungen, die über eine Angleichung der nationalen Förderungsmaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen im MCCA verhüten sollen;

1) Die Wirkung auf die Investitionen soll deshalb untersucht werden, weil der CIFDI die Investitionssteigerung als ein Mittel zur Wachstumserhöhung einsetzen will.
2) Nicht alle Bestimmungen des CIFDI lassen sich nur einem einzigen der drei Hauptanliegen zuordnen. Es können auch mehrere dieser Anliegen zugleich verfolgt werden.

- b) Bestimmungen, die durch finanzpolitische Anreizmechanismen zur Steigerung der Investitionen in der Industrie beitragen sollen;
- c) Regelungen, die durch Festsetzung von Prioritätsklassen die Industrieinvestitionen in bestimmte Richtung zu lenken versuchen.

Für jeden dieser Komplexe ist zu prüfen, welche Wirkungen die entsprechenden Vertragsbestimmungen auf das Entwicklungsziel haben.

Da der CIFDI das Investitionsverhalten beeinflussen soll, sind bei diesen Untersuchungen die entsprechenden Reaktionen der Privatwirtschaft auf die einzelnen vertraglichen Vorschriften festzustellen. Diese Reaktionen sind aber nicht nur isoliert zu betrachten, sondern sie müssen auch in ihrem Zusammenspiel untereinander und mit anderen für die Investitionen relevanten Faktoren gesehen werden. Von deren kombinierten Wirkungen kann man auf die entwicklungsstrategischen Vorstellungen des CIFDI schließen. Diese Vorstellungen sollen schließlich anhand einer zu entwickelnden, für den MCCA adäquaten Entwicklungsstrategie beurteilt werden.

II. Die Prioritätsklassen der Investitionsförderung und die drei Niveauziele des CIFDI

1. Die drei Prioritätsklassen des CIFDI

Der CIFDI teilt die zu fördernden Investitionen je nach Förderungswürdigkeit in drei Gruppen (Prioritätsklassen) ein, von denen die Gruppe A die größten Vergünstigungen erhält und Gruppe C die geringsten. Laut Artikel 5 gelten folgende Klassifizierungskriterien:

Unter Gruppe A fallen Unternehmen, die industrielle Rohstoffe oder Kapitalgüter produzieren oder Konsumgüter, Verpackungsmaterial oder Halbfertigerzeug-

nisse herstellen, wenn mindestens 50% des Gesamtwertes der dabei eingesetzten Rohstoffe, Verpackungsmaterialien und Halbfertigprodukte zentralamerikanischen Ursprungs sind.

Außerdem können in diese Gruppe noch Unternehmen klassifiziert werden, die die Bedingungen der Gruppe B erfüllen und deren Kosten - bei effizientem Produktionsprozeß - in hohem Maße durch direkten Einsatz von Arbeitskraft verursacht werden (Artikel 6 CIFDI).

In Gruppe B sind Unternehmen einzuordnen, die drei Bedingungen zugleich erfüllen: Diese Unternehmen müssen Konsumgüter, Verpackungsmaterial oder Halbfertigerzeugnisse produzieren,

zu einer bedeutenden Nettoentlastung der Zahlungsbilanz beitragen und eine hohe Wertschöpfung aufweisen, völlig oder in hohem Maße Rohstoffe, Verpackungsmaterial und Halbfertigprodukte von außerhalb des MCCA benutzen (Artikel 5 CIFDI).

In Gruppe C werden laut Artikel 5 CIFDI die Unternehmen klassifiziert,

die die Vorbedingungen für die Gruppen A und B nicht erfüllen.

Zusätzlich sind solche Betriebe in diese Gruppen einzuordnen, die

Produkte nur montieren, abpacken, abfüllen, zuschneiden oder verdünnen oder

speziell im Anhang 1 des Vertrages aufgeführt werden (Herstellung von Leder, Schuhen, Kleidern, Getränken, Tabakwaren, Kosmetika).

Im folgenden soll untersucht werden, ob und inwieweit dadurch die Entwicklung der industriellen Produktionsstruktur gesteuert werden kann und welche Folgen sich daraus für die Investitionshöhe, das Ziel der Arbeitsplatzbeschaffung und das der Entlastung der Zahlungsbilanz ergeben.

2. Die Wirkungen der Prioritäten auf die Investitionsstruktur

Durch die Setzung von Prioritäten sollen die Investitionen nach entwicklungsstrategischen Zielen strukturiert werden. Für das Ziel der Produktionssteigerung ist eine der entscheidenden Größen die Investitionshöhe. Außer nach dem Einfluß der Prioritäten auf die Investitionsstruktur ist also nach deren Wirkung auf die Höhe der Investitionen zu fragen ¹⁾.

Die Struktur der von dem CIFDI angestrebten Investitionen ist für das induzierte Investitionsvolumen von Bedeutung. Die Prioritäten sind nämlich nur einer der Faktoren, die ein Unternehmer bei einem geplanten industriellen Engagement berücksichtigt. Daneben gibt es andere in die unternehmerische Investitionsrechnung eingehende Größen, die die bisherige Produktionsstruktur maßgeblich geprägt haben und weiterhin beeinflussen. Der tatsächlich von den gestaffelten Vergünstigungen erzielte Effekt ist abhängig davon, ob die durch die Setzung der Prioritäten angestrebte Wirkung von den anderen Faktoren unterstützt wird oder ob sie diesen mehr oder weniger entgegensteht.

Im letzten Falle werden Unternehmer im allgemeinen weniger geneigt sein, in dieser Verwendungsrichtung Kapital einzusetzen. Sie werden in der Regel weniger risikoreiche Investitionsgelegenheiten vorziehen, bei denen sich die Vergünstigungen des CIFDI und weitere Faktoren ergänzen ²⁾. Somit ist das von den finanzpolitischen Anreizen insgesamt induzierbare

1) Außerdem sind über die Wirkungen auf die Investitionsstruktur Aussagen über die anderen beiden Niveaueziele des CIFDI, nämlich das Ziel der Beschäftigungserhöhung und das der Entlastung der Zahlungsbilanz, möglich.

2) Dies gilt unter der Voraussetzung, daß in diesen Produktionen nicht schon Überkapazitäten bestehen, die investitionsbereites Kapital abschrecken.

Investitionsvolumen abhängig davon, ob die Prioritäten in die gleiche Richtung wie die anderen Einflußfaktoren zielen oder ob sie von diesen (teilweise) neutralisiert werden.

Um die Wirkung der Prioritäten im Kontext mit den anderen Einflußfaktoren abschätzen zu können, ist zunächst zu klären, in welchen Produktionszweigen Investitionen aufgrund dieser Faktoren vorzugsweise getätigt werden.

Als solche Einflußfaktoren auf die bisherige Produktionsstruktur ¹⁾ sollen die Faktorpreise, die Nachfragestruktur, der technische Horizont und die Zollstruktur untersucht werden.

Für die Faktorpreise ist die Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Produktionsfaktoren entscheidend. Bei den für die industrielle Produktion wichtigsten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wird für Entwicklungsländer allgemein der Fall als typisch angesehen, daß Kapital der relativ knappe Faktor und Arbeit der Überschußfaktor ist. Kapital kommt als Überschußfaktor in der Regel nur in hochindustrialisierten Ländern vor ²⁾. Es kann davon ausgegangen werden, daß in Zentralamerika die oben genannten für Entwicklungsländer typischen Knappheitsverhältnisse gegeben sind.

-
- 1) Die bisherige industrielle Produktionsstruktur im MCCA ist gekennzeichnet durch eine starke Konzentration auf die Herstellung von Konsumgütern, oft in der Form von Verarbeitungsbetrieben auf der Basis lokaler pflanzlicher oder tierischer Grundprodukte (vgl. Giesecke, a.a.O., S. 17). Wo Bergbau betrieben wird - der im übrigen eine untergeordnete Rolle spielt (vgl. ebenda) -, werden die entsprechenden Produkte in der Regel nicht in Zentralamerika weiterverarbeitet, sondern gleich exportiert.
 - 2) So H. Besters, Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, in: Hans Besters und Ernst E. Boesch (Hrsg.), Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Stuttgart, Berlin, Mainz 1966, Spalte 286 (künftig zitiert als: Besters/Boesch).

Damit würde für zentralamerikanische Produzenten eine Spezialisierung auf arbeitsintensive Produktionen nahe liegen. In der Regel kann man wohl davon ausgehen, daß die Konsumgüterindustrie (im Vergleich zu anderen Branchen) relativ viel Arbeitskräfte braucht; mit der Konsumnähe steigt im allgemeinen die Arbeitsintensität ¹⁾. Die Faktorproportionen in Zentralamerika würden somit eine Konzentration der Investitionen auf Konsumgüter und konsumnahe Produktionen begünstigen.

Neben der durch den Überschußfaktor Arbeit bedingten günstigen Kostenrelation bei der Produktion von Konsumgütern sprechen noch andere Faktoren für bevorzugte Investitionen in diesem Bereich. Da letztlich der Markt über Erfolg oder Mißerfolg einer Investition entscheidet, ist die Nachfragestruktur eine maßgebliche Determinante für die Produktionsstruktur. In Ländern, in denen die (niedrigen!) Masseneinkommen vorwiegend in den Konsum wandern, ist in diesem Wirtschaftsbereich der größte Markt zu finden. Dementsprechend sind dort auch die Mehrzahl der Investitionschancen konzentriert.

Auf der Produktionsseite begünstigt der Mangel an technischem know-how ein Überwiegen der Investitionen im konsumnahen Bereich. In wenig kapitalintensiven Produktionen ist die Produktionstechnik häufig leichter zu beherrschen als in Betrieben mit großer Anlagekapitalintensität. Dies kommt den Gegebenheiten in Entwicklungsländern entgegen, in denen es an technischem know-how mangelt. Selbst wenn technische Leitungsfunktionen durch ausländische Spezialisten übernommen werden könnten, so sind doch technisierte Betriebe oft auf besonders qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. In Entwicklungsländern ist zwar menschliche Arbeitskraft regelmäßig im Überfluß vorhanden, dabei besteht aber in der Regel ein akuter Mangel an Facharbeitern. Dadurch sind einer starken Entwicklung hoch-

1) So Besters, a.a.O., Spalten 286 und 289, in: Besters/Boesch.

technisierter kapitalintensiver Produktionszweige enge Grenzen gesetzt. Darüber hinaus sind gerade in einem Land mit Kapitalmangel eher die für eine weniger kapitalintensive Produktion benötigten Mittel aufzubringen.

Schließlich spielt hier auch die entwicklungspolitisch orientierte zentralamerikanische Zollstruktur eine wichtige Rolle¹⁾. Bei der Festsetzung der Zollltarife wurde nach folgendem Grundsatz verfahren: Auf Kapitalgütern sowie landwirtschaftlichen und industriellen Geräten liegt nur eine relativ niedrige Importzollbelastung; mittlere Zollltarife gelten für überseeische Rohstoffe sowie für nicht im MCCA herstellbare Konsumgüter; Produkte, die bereits in Zentralamerika hergestellt werden oder deren Erzeugung geplant ist, werden mit prohibitiven Zöllen belegt, während der Import von Luxusgütern mit Höchstzöllen belastet wird.

Diesen Ausführungen ist als grobes Ergebnis zunächst einmal zu entnehmen, daß private Industrieinvestitionen aufgrund vieler Faktoren bevorzugt in arbeitsintensiven, konsumnahen Produktionszweigen erfolgen. Um aber die Wirkung der Prioritätensetzung auf die industrielle Produktionsstruktur differenzierter analysieren zu können, sollen die obigen Überlegungen bezüglich der vier zusätzlichen Einflußfaktoren auf die einzelnen Förderungsklassen angewendet werden.

a) Prioritätengruppe A

Laut Artikel 5 und 6 CIFDI können neben Unternehmen, die sich mit der Produktion von Kapitalgütern und industriellen Rohstoffen befassen, auch die Produzenten praktisch aller anderen Güter in die höchste Förderungsklasse gelangen. Dazu müssen sie mindestens 50% ihrer Vorprodukte aus dem MCCA be-

1) Zu den Ausführungen über die Zollstruktur vgl. Giesecke, a.a.O., S. 87.

ziehen, oder ihre Kosten müssen in hohem Maße durch direkten Einsatz von Arbeitskraft verursacht werden (wobei noch gewisse Nebenbedingungen zu erfüllen sind). Alle Industriebranchen können mit höchster Priorität gefördert werden; die Prioritäten selbst lassen prima facie keine Bevorzugung einer bestimmten Produktionsstruktur erkennen. Es soll nun unter Berücksichtigung der obigen vier weiteren Investitionsstruktur-determinanten untersucht werden, auf welche Strukturwirkung die Förderung nach Gruppe A hinausläuft.

aa) Förderung der Kapitalgutproduktion

Auf der Produktionsseite sprechen bei überwiegend kapitalintensiven Herstellungsverfahren einmal die im MCCA anzutreffenden Faktorproportionen gegen eine Investition im Kapitalgutsektor. Zudem wirken der Mangel an Fachkräften und an technischem und organisatorischem know-how in der gleichen Richtung.

Auf der Nachfrageseite ist zunächst die Feststellung zu treffen, daß durch den niedrigen Stand der Industrialisierung im MCCA die Nachfrage nach industriellen Kapitalgütern sehr gering ist. Diese Nachfrage wird zudem ganz überwiegend von der Konkurrenz aus Drittländern befriedigt, die traditionellerweise den zentralamerikanischen Markt beherrscht hat und die bei der geringen Importbelastung für Kapitalgüter auch weiterhin praktisch ungehindert dort Zugang hat. Die Aussichten zentralamerikanischer Produzenten, Nachfrage aus Drittländern an sich zu ziehen, sind aus den o.g. Gründen und wegen der Präferenzen für technische Produkte aus den traditionellen Industrieländern sehr gering.

Bei einer derart ungünstigen Situation im Vergleich mit anderen Branchen wäre ein bevorzugter genereller Aufbau des Kapitalgutsektors nur durch eine besondere Förderung dieses Wirtschaftszweiges vor anderen Zweigen zu erreichen. Nach dem CIFI können sich aber praktisch alle Wirtschaftsbereiche für

die höchste Förderungsklasse qualifizieren. Unbeschadet der später zu erörternden Frage, inwieweit die gegebenen Vergünstigungen Investitionen zu induzieren in der Lage sind, ist zunächst einmal leicht ersichtlich, daß bei gleicher Priorität die anderen Branchen mit den günstigeren zusätzlichen Bedingungen den weitaus größten Teil der Investitionen an sich ziehen werden. Dies deutet darauf hin, daß trotz der Einreihung in die höchste Förderungsklasse nicht beabsichtigt wird, anlagensuchendes Kapital bevorzugt in die Kapitalgutproduktion zu schleusen.

Vielmehr scheint man an bestimmte Produkte innerhalb des Kapitalgutsektors gedacht zu haben, deren Erzeugung aufgrund der spezifischen Gegebenheiten in Zentralamerika nahe liegt. Es dürfte sich dabei vor allem um landwirtschaftliche Geräte und einfache Maschinen handeln, für die in Agrarländern wie den Mitgliedstaaten des MCCA noch die größte Kapitalgutmachfrage herrscht. Hier erscheint es am ehesten möglich, daß auch die Produktionstechnik den technischen und organisatorischen Fähigkeiten der Zentralamerikaner und den Faktorproportionen im MCCA angepaßt werden kann.

Die Absatzchancen auf diesen Märkten sind aber recht eng, da in dem überwiegenden Teil aller landwirtschaftlichen Betriebe nur ein minimales Einkommen erwirtschaftet wird. Dadurch nimmt die Nachfrage nach spezialisierten und teureren Geräten sehr rasch ab. Im Grunde genommen ist es die Polarisierung der landwirtschaftlichen Betriebe in Minifundien und Latifundien, die die regionalen Landmaschinenproduzenten um die Nachfrage des (kaum vorhandenen) bäuerlichen Mittelstandes bringt. Die Subsistenzwirtschaften entfalten keine große Nachfrage, und zur wettbewerbsfähigen Produktion der auf den Großbetrieben eingesetzten hochspezialisierten Maschinen fehlen im MCCA praktisch alle Voraussetzungen.

ab) Förderung der Produktion industrieller Rohstoffe

Die regionale Nachfrage nach industriellen Rohstoffen ist wegen des niedrigen Entwicklungsstandes der Industrie gering. Die potentiellen Abnehmer dieser Produkte müßten ganz überwiegend in Industrieländern gesucht werden.

Die Produktion industrieller Rohstoffe ist in der Regel eng an das Vorhandensein und die Entwicklung natürlicher Reichtümer gebunden ¹⁾. Im Gegensatz zu vielen ihrer Nachbarn verfügen aber die Länder des MCCA über nur wenige und unbedeutende Bodenschätze, was sich u.a. in der geringen Bedeutung des Bergbaus ausdrückt. Industrieinvestitionen, die aufbauend auf solchen Rohstoffen eine gewichtige entwicklungspolitische Rolle spielen könnten (wie z.B. in Mexiko, Venezuela, Chile, Peru, Bolivien), sind demnach im MCCA nicht zu erwarten.

Anders ist die Situation bei industriellen Rohstoffen, die aus land-, forst-, oder fischwirtschaftlichen Grundprodukten gewonnen werden. Die natürlichen Bedingungen in Zentralamerika schaffen günstige Möglichkeiten für die Herstellung einer Reihe dieser Vorprodukte. Bei einem gezielten Ausbau der Erzeugung der agrarischen Grundprodukte dürfte deren Verarbeitung zu industriellen Rohstoffen mit anschließendem Export bedeutende Investitionen rentabel erscheinen lassen.

1) Nach Artikel 3 CIFDI fallen die Hebung von Naturschätzen, die Land-, Forst- und Fischwirtschaft nicht in den Geltungsbereich des CIFDI; diese Sektoren können weiterhin nach nationalen Gesetzen gefördert werden. Die Förderung der Produktion von industriellen Rohstoffen nach dem CIFDI fängt daher erst mit den an die Urproduktion anschließenden weiterverarbeitenden Stufen an (procesos típicamente manufactureros - Art. 3, Abs. 4 CIFDI).

ac) Förderung der Verarbeitung regionaler Vorprodukte

Nach Artikel 5 CIFDI können sich zentralamerikanische Produzenten auch dadurch für die Förderungsklasse A qualifizieren, daß sie mindestens 50% ihrer Vorprodukte aus dem MCCA beziehen. Erzeugen solche Produzenten industrielle Rohstoffe oder Kapitalgüter, genießen sie allerhöchste Priorität und werden innerhalb der Gruppe A in eine Sonderklasse eingestuft (Art. 16 CIFDI).

Es ist nun zu fragen, wo - d.h. in welchem Wirtschaftszweig - und in welchem Ausmaß Investitionen nach diesen Klassifikationskriterien induziert werden können. Die obige Vorschrift kann auf zweierlei Weise erfüllt werden. Einmal gelingt dies dort, wo ein neuer Betrieb zu über der Hälfte schon vorhandene regionale Vorprodukte verarbeiten kann. Eine Neuinvestition wird mit schon vorhandenen verknüpft, und zwar handelt es sich in diesem Falle um einen vorwärtigen Kopplungseffekt (forward linkage) ¹⁾. Zum anderen ist der Fall denkbar, daß ein schon im MCCA tätiger Betrieb durch die Nachfrage nach Vorprodukten Investitionen induziert. So könnten zum Beispiel in dem Bestreben, die Qualifikation für die Gruppe A zu erfüllen, statt bisher importierter Inputgüter vermehrt solche regionalen Ursprungs nachgefragt werden. In diesem Falle liefere durch die induzierte Nachfrageverlagerung ein Kopplungseffekt vom Verarbeiter rückwärts zum Produzenten der Inputgüter (backward linkage) ²⁾.

Von den im MCCA gegebenen geringen Investitionschancen im Kapitalgutsektor wären allenfalls einfache landwirtschaftliche Geräte zu über der Hälfte aus wenig veredelten regiona-

1) Vgl. Albert O. Hirschmann, Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Ökonomische Studien, Bd. 13, Hrsg. Karl Schiller, Stuttgart 1967, S. 94.

2) Vgl. ebenda.

len Produkten herstellbar (z.B. Leder, Holz u.ä.)

Dagegen dürften sich große Chancen dadurch ergeben, daß sich eine bedeutende Produktion von industriellen Rohstoffen für die Sonderklasse der Gruppe A qualifiziert. Dies wären besonders solche Rohstoffe, die aus land-, forst- oder fischwirtschaftlichen Grundprodukten gewonnen werden und vorwiegend in Industrieländer verkauft werden. Ein vorwärtiger Kopplungseffekt wird erzielt, wenn bisher exportierte Rohprodukte nun erst nach ihrer Weiterveredelung ausgeführt werden.

Der Absatz industrieller Rohstoffe auf den großen und anspruchsvollen Märkten der Industrieländer erfordert allerdings deren stetige Belieferung mit für zentralamerikanische Verhältnisse großen Mengen bei hoher und gleichbleibender Qualität. Dazu benötigen die regionalen Produzenten die geregelte Anlieferung entsprechender Grundprodukte. Diese sind aber vielfach nicht in ausreichender Qualität und Quantität vorhanden, so daß sie erst im Rahmen einer Politik zur Förderung der Exporte erzeugt werden müssen. Es sind also komplementäre Investitionen in der Landwirtschaft nötig. Hier besteht ein rückwärtiger Kopplungseffekt von der Industrie in die Landwirtschaft. Die darin liegenden bedeutenden wirtschaftlichen Wachstumsreserven sind allerdings nur ausschöpflichbar, wenn die Industrie- und Agrarentwicklung in enger Koordination miteinander forciert werden.

Die Mehrzahl der Betriebe jedoch, die das obige Klassifizierungskriterium zu erfüllen in der Lage sind, dürften Konsumgüter und konsumnahe Vorprodukte erzeugen. Auf diesen Bereich haben sich bisher die industriellen Investitionen konzentriert, hier ist die Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit am größten, überwiegend bereits im MCCA produzierte Vorprodukte verarbeiten zu können. Zudem sind dort die Investitionsbedingungen besonders günstig. Dabei ist insbesondere an Agrarerzeugnisse oder deren Weiterveredelungsprodukte zu denken.

Bei Konsumgütern ist auch die Chance am größten, bisher importierte Inputgüter innerhalb des MCCA herzustellen. Regionale Produzenten benötigen für eine erfolgreiche Importsubstitution eine wirtschaftliche Mindestbetriebsgröße, die sie gegenüber Drittländerimporten konkurrenzfähig sein läßt und ihnen befriedigende Gewinne sichert ¹⁾. Diese Größe ist im MCCA aus o.g. Gründen am ehesten bei Konsumgütern und konsumnahen Vorprodukten zu erreichen. Die Importstatistik kann dabei die Funktion eines Signals übernehmen. Die Importzahlen geben Auskunft über den Markt; sie erleichtern damit die Investitionsentscheidung.

Das dritte Qualifikationskriterium für die höchste Förderungsklasse, nämlich der hohe Anteil von direkter Arbeit bei den Kosten eines Produkts, soll im Zusammenhang mit der Wirkung der Prioritäten auf das Beschäftigungsziel erörtert werden (vgl. S. 52 ff.).

b) Prioritätsgruppe B

Unter Gruppe B fallen solche Produktionen (mit Ausnahme der Herstellung von Kapitalgütern und industriellen Rohstoffen), für deren Betriebe die Vorprodukte ganz oder in hohem Maße von außerhalb Zentralamerikas eingeführt werden. Dabei muß im Herstellungsprozeß eine hohe Wertschöpfung erwirtschaftet werden, und es muß eine bedeutende Nettoentlastung der Zahlungsbilanz bewirkt werden (Art. 5 CIFDI).

Eine Möglichkeit, trotz überwiegend importierter Vorprodukte eine bedeutende Nettoentlastung der Zahlungsbilanz zu erzielen, ist die des Exports eines großen Teiles hochveredelter Fertigprodukte. Doch auch ohne Export findet in dem Maße, wie durch heimische Fertigung sonst getätigte Importe substituiert werden, eine Entlastung der Zahlungsbilanz statt.

1) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 95.

Je größer die Wertschöpfung der Inlandsproduktion, um so höher fällt dieser Entlastungseffekt aus. Es können sich also solche Produktionen für Gruppe B qualifizieren, die auf Auslandsmärkten wettbewerbsfähig sind, und solche, die bei großer eigener Wertschöpfung auf dem heimischen Markt Importe substituieren.

Komparative Kostenvorteile, d.h. Exportaussichten, haben zentralamerikanische Produzenten besonders bei arbeitsintensiv hergestellten Gütern, bei denen auch ausländische Produzenten in großem Umfang auf menschliche Arbeitskraft zurückgreifen müssen. Eine Importsubstitution wird daher vor allem solchen Betrieben gelingen, bei denen die hohe Wertschöpfung hauptsächlich durch großen Einsatz des Faktors Arbeit erzielt wurde. Demnach dürfte es vor allem arbeitsintensiv produzierenden Betrieben möglich sein, sich für Gruppe B zu qualifizieren. Dies deutet auf eine Konzentration entsprechender Investitionen in Konsumnähe hin, wofür auch schon erwähnte weitere Faktoren sprechen.

c) Prioritätsgruppe C

In Gruppe C fallen einmal solche Betriebe, die weder die Anforderungen der Gruppe A noch die der Gruppe B erfüllen (Art. 5 CIFDI). So können alle Produktionen außer der von Kapitalgütern und industriellen Rohstoffen der Gruppe C zugeordnet werden. Diese Gruppe umschließt somit sehr heterogene Branchen. Die Frage, wo Investitionen nach Gruppe C am wahrscheinlichsten sind, ist daher kaum zu beantworten. Allenfalls könnte man die o.g. allgemeinen Überlegungen über die Investitionsstrukturierung heranziehen. Dies spräche wieder für eine Bevorzugung konsumnaher Produktionen.

Außerdem werden solche Betriebe der Gruppe C zugeschlagen, deren Produktionsprozeß nur in so einfachen Arbeitsgängen wie abpacken, zusammensetzen, verdünnen, abschneiden u.ä. besteht.

In diesem Bereich wird - meist auf der Basis importierter Vorprodukte - nur 'letzte Hand' angelegt, um das Fertigprodukt an den Endverbraucher weiterzuleiten. Diese "Import-Enklavenindustrie" ¹⁾ erschien den Zentralamerikanern als von geringem entwicklungspolitischem Wert, offenbar wegen der geringen Wertschöpfung und wegen der kaum vorhandenen Kopplungseffekte für heimische Produzenten ²⁾. Durch die Einstufung solcher Industrien in die unterste Förderungsklasse wird gleichzeitig ein Anreiz geschaffen, sich nach Möglichkeit für die nächsthöhere Klasse zu qualifizieren. Dies wird dann erreicht, wenn ein Unternehmen zusätzlich zu der bisherigen Fertigung jetzt noch vorgelagerte Produktionsprozesse übernimmt und dabei mit der erzielten größeren Wertschöpfung zu einer wesentlichen Entlastung der Zahlungsbilanz beiträgt.

Expressis verbis werden auch die Produktionen von Lederschuhen, Bekleidung und bestimmten Getränken, von Tabakwaren und Kosmetika in Gruppe C eingeordnet (Art. 5 in Verbindung mit Anhang 1 CIFDI). In dieser untersten Förderungsklasse werden einmal solche Produktionen eingestuft, die bisher schon einen beachtlichen Entwicklungsstand erreicht haben und daher einer höheren Priorität nicht zu bedürfen scheinen (z.B. Lederschuhe), und zum anderen solche Branchen, denen wohl ein geringer entwicklungsstrategischer Wert zugeordnet wird (Kosmetika). Bei einigen dieser Produktionen soll offenbar verhindert werden, daß sie sich wegen des hohen Anteils an regionalen Vorprodukten für die höchste Förderungsklasse qualifizieren (z.B. Getränke, Lederschuhe).

1) So Hirschman, a.a.O., S. 105.

2) Vgl. ebenda.

d) Zusammenfassung und Würdigung

Aus den obigen Ausführungen kann zunächst der Schluß gezogen werden, daß keine fundamentale Veränderung der vorhandenen Produktionsstruktur zu erwarten ist. Die bisherigen Schwerpunkte industrieller Tätigkeit, der Konsumgutsektor und der konsumnahe Bereich, werden die meisten Investitionen an sich ziehen. Die Prioritätensetzung läuft zum größten Teil auf eine Unterstützung der bisher realisierten Produktionsstruktur hinaus. Sie ist geeignet, Kapital bevorzugt in solche industriellen Produktionen zu lenken, die den natürlichen Gegebenheiten in Zentralamerika und der herrschenden internationalen Arbeitsteilung entsprechen.

Da die Prioritäten überwiegend in die gleiche Richtung zielen wie die anderen die Produktionsstruktur beeinflussenden Faktoren, sind mehr Investitionsmöglichkeiten zu realisieren, welche auch bei geringerem Zollschutz lebensfähig sind, als dies bei dem Versuch, auf breiter Front eine Grundstoff- und Kapitalgüterindustrie aufzubauen, möglich wäre. Daran gemessen sind die Prioritäten zweckmäßig gewählt.

Im einzelnen ergeben sich schwerpunktmäßige größere Investitionschancen einmal bei industriellen Rohstoffen, die aus land-, forst- oder fischwirtschaftlichen Grundmaterialien gewonnen und in Industrieländer exportiert werden. Hier dürften sich zwar Investitionen beträchtlichen Ausmaßes lohnen, jedoch erscheint deren entwicklungsstrategischer Wert begrenzt, da sie einen nur engen Spielraum für vorwärtige Kopplungseffekte gewähren. Solange die Nachfrage nach industriellen Inputgütern fortgeschrittener Veredelungsstufen innerhalb des MCCA gering ist, die zentralamerikanischen Rohstoffproduzenten also auf den Export angewiesen sind, fällt es sehr schwer, mehr als die ersten Veredelungsstufen im MCCA aufzubauen. Es liegt hier eine Export-Enklavenwirtschaft vor, deren Erzeugnisse ohne größeren Impuls für die übrigen

Wirtschaftszweige das Land verlassen ¹⁾.

Der gewichtigste Investitionsschwerpunkt ist im Konsumgutsektor und im konsumnahen Bereich zu erwarten. Hier sind die Möglichkeiten, Kopplungseffekte zu nutzen, viel günstiger. Dabei ist vor allem an die starke Rückwärtskopplung zu denken. Die für eine Produktionsaufnahme in Zentralamerika nötige wirtschaftliche Mindestbetriebsgröße ist in Konsumnähe am ehesten erreichbar. Je näher ein Produkt dem Konsum steht, um so größer sind auch die Chancen, zu über der Hälfte regionale Vorprodukte verarbeiten zu können, sich also für Gruppe A zu qualifizieren. Diese Chancen werden mit wachsender Konsumferne, je weniger also die regionale Produktion entwickelt ist, immer geringer. Hier wächst der Anteil derjenigen Betriebe, die sich für Gruppe B zu qualifizieren in der Lage wären. Die gesetzten Prioritäten begünstigen damit einen Industrialisierungsprozeß, der gewissermaßen rückwärts fortschreitend zunächst die Produktion für den Konsum erfaßt, dann auf die Erzeugung von direkten Vorprodukten übergreift und schließlich immer konsumfernere Produktionen einschließt bis hin zur Erzeugung von Grundmaterialien ²⁾.

Dieser Prozeß hat bisher im MCCA im wesentlichen erst die Herstellung von Konsumgütern und konsumnahen Vorprodukten erfaßt. Die Prioritäten des CIFDI sind dazu angetan, zunächst vor allem diesen Bereich noch zu stärken. Der Nahrungsmittelindustrie dürfte es jedoch als erstem Wirtschaftszweig gelingen, in vielen Produktionen eine Komplettierung der Produktpalette von den Grundmaterialien über die Zwischenprodukte bis zu den Erzeugnissen für den Konsum aus zentral-

-
- 1) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 103 und 105. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Exporte Devisen für die entwicklungsstrategisch wichtigen Importe verdienen.
2) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 105 f..

amerikanischer Produktion zu erreichen. Dies rührt einmal daher, daß innerhalb des Konsumbereichs die Nahrungsmittel ein besonders entwickeltes Teilgebiet darstellen, daß dort also auch die für rückwärtige Verkettungen nötige wirtschaftliche Mindestbetriebsgröße am ehesten erreicht wird ¹⁾. Zum anderen sind praktisch alle Grundprodukte innerhalb des MCCA herstellbar. Im Gegensatz zu solchen industriellen Rohstoffen, die im MCCA keinen Markt finden und als Export-Enklaveindustrien nur schwache vorwärtige Kopplungseffekte aufweisen, löst die Erzeugung von Grundprodukten für Nahrungsmittel viel leichter Investitionen in weiteren Veredelungsstufen aus.

In diesem Falle verstärken sich vorwärtige und rückwärtige Kopplungseffekte gegenseitig; eine entsprechende Investitionsentscheidung ist dann leicht zu fällen ²⁾.

Dem Nahrungsmittelsektor kommt damit am Beginn des industriellen Aufbaus eine besondere entwicklungsstrategische Rolle zu. Von den Prioritäten des CIFDI wird dieser Sektor auf allen Produktionsstufen unterstützt; die Prioritäten sind also unter diesem Aspekt als entwicklungspolitisch günstig zu beurteilen.

3) Die Prioritäten und das Ziel der Beschäftigungserhöhung

Das zweite Niveauziel des CIFDI ist die Schaffung von zentralamerikanischen Arbeitsplätzen. Im folgenden soll die

1) Hirschman, a.a.O., S. 106, bringt einige illustrative Beispiele für rückwärtige Verkettungseffekte im Lebensmittelsektor in Lateinamerika.

2) Vgl. derselbe, a.a.O., S. 110. Zur Illustration der Kombination von vorwärtigen und rückwärtigen Verkettungseffekten gebraucht Hirschman einen Vergleich mit einem Puzzle-Spiel:

Ist ein Teilstück schon von mehreren Seiten umgeben, fällt es leichter es einzupassen.

Eignung der vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zur Erreichung des Zieles untersucht werden.

Die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitskräften ist abhängig von der Investitionshöhe und der Arbeitsintensität der aus dieser Investition resultierenden Produktion ¹⁾. Da die Verfolgung der Entwicklungsziele eine unterschiedlich starke Wirkung auf die Investitionstätigkeit in verschiedenen Branchen ausübt und da für die verschiedenen Branchen unterschiedliche Faktorproportionen als charakteristisch gelten, werden damit beide Faktoren beeinflusst, von denen die Beschäftigung abhängt.

Die bisher behandelten Entwicklungsziele laufen - wie oben dargelegt - darauf hinaus, Kapital bevorzugt in solche Branchen zu schleusen, in denen bislang schon die industrielle Produktion konzentriert war und wo auch leicht weitere Investitionen angeregt werden können. Dadurch sind mehr Investitionen induzierbar, als wenn eine rasche Änderung der Produktionsstruktur angestrebt würde. Des weiteren war bereits festgestellt worden, daß die Klassifikationskriterien des CIFDI bevorzugt von Produktionen mit hoher Arbeitsintensität erfüllt werden können ²⁾ bzw. überwiegend zu Investitionen im Konsumgütersektor und im konsumnahen Bereich

-
- 1) Die Faktorproportionen bei der Erstellung der Produktionslage selbst sollen hier außer Betracht bleiben. Es sind also nicht die Faktorverhältnisse beim Investitionsakt gemeint, sondern die der laufenden Produktion. So auch Jürgen H. Wolff, Zur Frage der idealen Produktionsfaktorintensität von Investitionen in Entwicklungsländern, Materialien des Arnold-Bergstraesser-Instituts für Kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg i.Br. 1967, S. 8 f..
 - 2) Selbst wenn man unterstellte, daß die in Gruppe A einzustufende Erzeugung industrieller Rohstoffe, um auf dem Weltmarkt hohe und gleichbleibende Qualität anbieten zu können, eine kapitalintensive Produktionstechnik verlangt, so ist doch auf der vorgeschalteten Stufe der (nicht mehr vom CIFDI zu fördernden) land-, forst- und fischwirtschaftlichen Grundprodukte mit einem erheblichen Beschäftigungseffekt zu rechnen.

führen - was hinsichtlich der Arbeitsintensität meist auf das gleiche hinausläuft. Die Prioritäten sind also sowohl für das Ziel der Mobilisierung investitionsbereiten Kapitals (= Mittel zur Einkommenssteigerung) als auch für das der Erreichung einer hohen Arbeitsintensität - und damit für das Ziel der Beschäftigungserhöhung - günstig gewählt.

Bisher war das dritte Prioritätskriterium für die Klassifizierung in Gruppe A bei der Behandlung der Investitionsstruktur nicht zur Sprache gekommen, weil es das Ziel der Beschäftigungserhöhung direkt betrifft und im Zusammenhang mit diesem Ziel erörtert werden soll. Dabei ergeben sich keine neuen Probleme, da früher angestellte Überlegungen einfach übertragen werden können.

Das dritte Kriterium für Gruppe A besteht nämlich darin, daß Unternehmungen, die nach Gruppe B förderbar sind, einen hohen Anteil der direkten Arbeitskosten an den gesamten Produktionskosten aufweisen müssen (Art. 6 CIFDI). Voraussetzungsge-
mäß wird hier die für Gruppe B nötige Wertschöpfung durch große Arbeitsintensität erreicht. Die entsprechenden Investitionen werden also - mehr noch als in Gruppe B - in Konsumnähe zu finden sein.

Nun könnte sich das Problem ergeben, daß durch die Begünstigung des Einsatzes von Arbeitskräften Kapital durch Arbeit so weit substituiert wird, daß die Stückkosten steigen. Für das Einzelunternehmen wäre eine derartige Umkombination der Faktoren dann von Vorteil, wenn die höheren Stückkosten durch die Vergünstigungen überkompensiert würden ¹⁾. Dem versucht

1) Es wäre dies ein überoptimaler Einsatz von Arbeitskräften - gemessen am Lohnsatz. Überoptimal im Sinne überhöhter volkswirtschaftlicher Kosten wäre der vermehrte Arbeitseinsatz unter der Annahme, daß der herrschende Lohnsatz ein Gleichgewichtspreis ist. Es gibt jedoch Argumente dafür, daß in Entwicklungsländern eher die Löhne überhöht und die Zinsen zu niedrig angesetzt sind. Einige Gründe dafür sind

der CIFDI selbst einen Riegel vorzuschieben, indem er als zusätzliches Qualifikationskriterium einen 'effizienten' Produktionsprozeß fordert; dazu sind entsprechende technisch-ökonomische Gutachten von der SIECA und vom ICAITI beizubringen.

Es würden demnach nicht so sehr Investitionen mit 'künstlich' überhöhter Arbeitsintensität induziert als solche, die auch ohne spezifische Förderung sehr arbeitsintensiv sind. Die hohe Priorität hätte dann den Sinn, Investitionen mit erwünschten Faktorproportionen überhaupt erst zu initiieren.

4. Die Prioritäten und das Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz

Da der CIFDI nicht die Produktion von Dienstleistungen betrifft, soll hier im wesentlichen nur der Einfluß der Prioritäten auf die grenzüberschreitenden Warenströme behandelt werden.

Problem des folgenden Abschnitts ist also die Frage, wie die nach der Prioritätensetzung zu erwartende Investitionsstruktur auf die Handelsbilanz wirkt und wie dies entwicklungspolitisch zu beurteilen ist. Dieser Einfluß auf die Handelsbilanz soll anhand der folgenden fünf Punkte untersucht werden, die jede mögliche Wirkung einer Investition auf die Handelsbilanz umfassen:

der direkte Importbedarf einmal für die Produktionsanlage selbst und zum anderen für die laufende Produktion;

bei Wolff, a.a.O., S. 10 f. zu finden. Dann würde ein Mehreinsatz von Arbeitskräften in Richtung einer gesamtwirtschaftlich rationalen Nutzung der Produktionsfaktoren wirken. Ob dieser Fall in den Ländern des MCCA vorliegt, kann hier nicht geprüft werden.

die gemäß der Grenzneigung zum Import vergrößerten Einfuhren, die aus den wegen der Investition erhöhten Einkommen getätigt werden;

der inländische Verbrauch vorher exportierter Güter;

die heimische Produktion von früher importierten Gütern (Importsubstitution);

die Exporte, die durch die Investition ermöglicht werden.

Der direkte Importbedarf für die Erstellung der Produktionsanlage umfaßt Ausrüstungsgegenstände, Patente, Lizenzen etc.. Bei dem Stand der Kapitalgutproduktion in den zentralamerikanischen Ländern ist damit zu rechnen, daß jegliche Produktionsanlage auf absehbare Zeit ganz überwiegend aus Drittländern bezogen werden muß ¹⁾. Dies gilt unabhängig von der Branche, in der die Investition erfolgt. Da die Prioritäten Investitionen begünstigen, ist mit einer entsprechenden Belastung der Handelsbilanz durch den direkten Importbedarf bei der Erstellung der Produktionsanlage zu rechnen.

Der Importbedarf für die laufende Produktion kann in Rohstoffen, Hilfs- und Betriebsstoffen, Halbfertigprodukten, Stücklizenzen usw. bestehen. Das nötige Importvolumen wird geringer, je mehr die zentralamerikanischen Produzenten Inputgüter nationalen Ursprungs verarbeiten.

Die Prioritäten begünstigen in hohem Maße solche Investitionen, die sich überwiegend auf regionale Vorprodukte stützen. Die Investitionsschwerpunkte der höchsten Prioritätsklasse liegen nämlich einmal bei industriellen Rohstoffen. Diese werden aus regionalen Naturprodukten gewonnen; so ist also

1) Lediglich bei der Erstellung der Fabrikationsräume und zum Teil bei der Schaffung der nötigen Infrastruktur kann mit einem größeren Beitrag nationaler Vorlieferanten gerechnet werden.

der Anteil an Inputgütern aus Drittländern gering, auch wenn dies nicht ausdrückliche Bedingung für die Förderung ist.

Zum anderen wird direkt als Klassifizierungskriterium ein überwiegender Verbrauch zentralamerikanischer Vorprodukte gefordert. Die Kriterien der höchsten Prioritätenklasse laufen demnach im wesentlichen auf Investitionen in solchen Produktionen hinaus, die sich hauptsächlich auf regionale Inputgüter stützen, die also im Vergleich zum Wert ihrer Produktion auf wenig Vorprodukte von außerhalb des MCCA angewiesen sind. Selbst in der Prioritätsklasse B, wo die Inputgüter überwiegend aus Drittländern bezogen werden, ist dafür Sorge getragen, daß die Handelsbilanz entlastet wird, da eine entsprechende Auflage zur Klassifizierung in diese Förderungsgruppe erfüllt werden muß ¹⁾.

Zwar läuft der CIFDI im wesentlichen auf eine Förderung der Verarbeitung regionaler Vorprodukte hinaus, doch bedeutet das nur dann eine Entlastung der nationalen Handelsbilanzen, wenn die Im- bzw. Exporte an diesen Vorprodukten sich innerhalb der Partnerländer des MCCA etwa ausgleichen. Gelingt es einem Mitgliedsland nicht, industrielle Vorprodukte im gleichen Ausmaß wie seine Partnerländer aus eigener Produktion herzustellen und im MCCA abzusetzen, so können zwar die Klassifizierungskriterien für die höchste Prioritätsgruppe erfüllt werden, aber die nationale Handelsbilanz wird durch das Defizit im innerzentralamerikanischen Handel mit industriellen Inputgütern belastet.

Die o.g. günstige Wirkung der Prioritäten auf die Handelsbilanz tritt demnach nur dann ein, wenn jedes Land des MCCA im gleichen Maße Investitionen für die Produktion von Ex-

1) Diese Auflage kann durch die inländische Herstellung bisher importierter Güter oder durch Produktion für den Export erfüllt werden.

portgütern an sich zieht. Geschieht dies nicht, kommt es zu unausgeglichene Handelsbilanzen und evtl. auch zu unterschiedlichen industriellen Wachstumsraten in Zentralamerika. Damit würde das zweite wirtschaftliche Oberziel, nämlich das der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung unter den Partnerländern, gefährdet.

Da die Prioritätensetzung vorzugsweise auf die Investitionen für arbeitsintensiv hergestellte Güter hinausläuft, ist - gemessen am Wert der Produktion - der Anteil der nationalen Produktionsfaktoren hoch. Gegenüber einer kapitalintensiven Fertigungstechnik bedeutet das eine relativ geringe Belastung der Handelsbilanz.

Eine Investition führt zu erhöhten Einkommen und damit zu steigenden Einfuhren gemäß der Grenzneigung zum Import. Bei den verschiedenen Gruppen und Schichten von Einkommensempfängern sind typische Grenzneigungen zum Import festzustellen.

Die beim Aufbau der Produktionsanlagen entstehenden Einkommen fließen ganz überwiegend Ausländern zu. Da die Ausrüstungsgegenstände praktisch vollständig aus Drittländern bezogen werden, entstehen kaum Einkommen bei inländischen Vorlieferanten; deren hohe Grenzneigung zum Import kann also deshalb kaum die Handelsbilanz belasten. Eine solche Belastung ist auch nicht in nennenswertem Maße von den inländischen Arbeitern zu erwarten, da diese ihre z.T. minimalen Einkommen praktisch vollständig für ihre Grundbedürfnisse ausgeben und dabei überwiegend im Inland erzeugte Güter verbrauchen. Bei den im Inland ausgezahlten Einkommen geht lediglich von den Bezügen der während der Aufbauphase stärker benötigten ausländischen Monteure, Techniker etc. eine gewisse Belastung der Handelsbilanz aus. Diese Spezialisten beziehen in der Regel ein hohes Einkommen, das sie - entsprechend ihren Konsumgewohnheiten - überwiegend für Erzeugnisse aus Drittländern ausgeben, während sie ihre Ersparnisse

in ihre Heimat transferieren. Gemessen an den gesamten Investitionskosten wird jedoch die Importerhöhung aufgrund der beim Investitionsakt entstehenden Inlandeinkommen nicht ins Gewicht fallen.

Im laufenden Betriebsprozeß erlangen die Lohnkosten bei arbeitsintensiver Produktion ein im Verhältnis zu den Kapitalkosten größeres Gewicht, als dies bei kapitalintensiver Fertigung der Fall wäre ¹⁾. Die betrieblichen Kosten sind Einkommen für Arbeiter und Kapitaleigner. Wenn bei arbeitsintensiver Produktion die zusätzlichen Einkommen vermehrt den Lohnempfängern zugute kommen, so ist dies von Bedeutung für den induzierten Importsog und damit für die Handelsbilanz. Die Löhne fließen nämlich einer Vielzahl von kleinen Einkommensbeziehern zu, wohingegen die Zinsen in Zentralamerika auf nur wenige Kapitaleigner verteilt werden und so - zusammen mit den Gewinnen - für hohe Einkommen bei der Oligarchie sorgen.

Während aber die einfachen Arbeiter aus den oben genannten Gründen nur einen sehr geringen Teil ihrer Einkommen für Importgüter ausgeben, orientieren sich die Bezieher von Kapitaleinkommen aus der Oberschicht an den Konsumgewohnheiten Europas oder der USA, haben also eine hohe Grenzneigung zum Import. Da die Prioritäten des CIFDI bevorzugt zu Investitionen in arbeitsintensiv produzierenden Industrien führen und dabei die zusätzlich geschaffenen Arbeitseinkommen im Vergleich zu den Kapitaleinkommen stärker zunehmen, ergibt sich aus den bei laufender Produktion entstehenden Einkommen ein relativ geringerer Importsog, als dies bei kapitalintensiven Produktionstechniken der Fall wäre.

1) Hierbei werden gegebene Faktorpreise vorausgesetzt. Für die folgende Argumentation ist auch eine von der Faktorintensität der Produktion unabhängige gleiche Kapitalrentabilität anzunehmen.

Der inländische Verbrauch sonst exportierter Güter kann durch einheimische Weiterverarbeiter und durch Endkonsumenten vollzogen werden. Die Weiterverarbeitung regionaler industrieller Vorprodukte bedeutet eine Verlagerung von Veredelungsstufen vom Ausland in das Inland. Derartige vorwärtige Kopplungseffekte werden von der zentralamerikanischen Industrialisierungspolitik bewußt angestrebt, obwohl dies zunächst zu einer Belastung der Handelsbilanz führt.

Die Handelsbilanz kann aber nicht nachhaltig negativ beeinflußt werden, wenn eine Ausweitung der Erzeugung dieser vermehrt im Inland weiterverarbeiteten Vorprodukte gelingt, so daß der verminderte Export in altem Umfang wieder aufgenommen werden kann. Falls die Weiterverarbeiter der regionalen Inputgüter auf Auslandsmärkte eindringen können, ergeben sich sogar zusätzliche Deviseneinnahmen.

Dazu muß aber eine Kapazitätserweiterung bei den Herstellern regionaler Vorprodukte und bei den Weiterverarbeitern möglich sein. Diese Produktionserhöhung wird erschwert, wenn nicht mehr genügend Produktionsfaktoren in den entsprechenden Proportionen verfügbar sind. Engpässe an Faktoren bestehen im MCCA besonders bei industriellen Unternehmern, bei qualifizierten Arbeitern und bei risikobereitem Kapital. Letzteres dürfte aber für eine Produktionsausdehnung leichter aktivierbar sein, wenn - wie in diesem Falle - ein Absatzmarkt im Ausland bereits vorhanden ist, also über den rückwärtigen Verkettungseffekt eine Investitionsentscheidung leicht zu treffen ist. Auch Arbeiter und Unternehmer sollten sich zumindest bei längerfristiger Betrachtung hinreichend qualifizieren können, zumal es sich in diesem Falle um bereits im Inland bekannte Tätigkeiten handelt. Daher dürfte es höchstens zu kurzfristigen Exporteinbußen durch inländischen Verbrauch bzw. heimische Weiterverarbeitung von Exportprodukten kommen.

Eine Entlastung der Handelsbilanz wird erreicht, wenn bisher importierte Güter im Inland erzeugt werden (Importsubstitution). Die für eine inländische Produktion benötigte wirtschaftliche Mindestbetriebsgröße, bei der der Investor befriedigende Gewinne macht und gegenüber ausländischen Konkurrenten wettbewerbsfähig ist ¹⁾, wird wesentlich bestimmt durch die Größe des Marktes und den Zollschutz. Die Konzentration der Nachfrage in Zentralamerika auf nicht dauerhafte Konsumgüter und deren Vorprodukte ²⁾ sowie der für diese Güter herrschende hohe Importzoll lassen in den oben genannten Produktionsrichtungen eine Importsubstitution am aussichtsreichsten erscheinen. Nun liegt auch gerade in diesem Bereich industrieller Aktivitäten der Hauptschwerpunkt der nach den beiden höchsten Prioritätenklassen induszrierbaren Investitionen. Der CIFDI ist also bestrebt, über die Importsubstitution eine Entlastung der Handelsbilanz zu erreichen.

Schließlich kann man sich nicht nur darauf beschränken, die bei der Industrialisierung nötigen Devisenausgaben möglichst gering zu halten, es müssen vielmehr auch Devisen durch Exporte verdient werden. Die gesetzten Prioritäten laufen auf eine bevorzugte Förderung solcher Produktionen hinaus, bei denen die besten Exportaussichten bestehen. Es sind dies die Verarbeitung von land-, forst- oder fischwirtschaftlichen Produkten zu industriellen Rohstoffen und die arbeitsintensive Erzeugung von Konsumgütern und konsumnahen Vorprodukten. Durch einen gezielten bevorzugten Ausbau der Exportproduktion sollen also die für die Industrialisierung nötigen Devisen beschafft werden.

1) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 95.

2) Für einen potentiellen Hersteller bisher eingeführter Güter ist die Importnachfrage eine entscheidende Größe.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die zentralamerikanischen Länder von den Faktoren zur betrieblichen Leistungserstellung die Betriebsmittel, also die technische Apparatur, fast völlig importieren müssen. Daraus resultiert eine entsprechende Belastung der Handelsbilanz, zumal die Prioritäten günstig für die Investitionshöhe gewählt sind.

Hinsichtlich des laufenden Einsatzes der Faktoren Arbeitsleistung und Werkstoffe (Rohstoffe, Vorprodukte u.ä.) versucht der CIFDI die Handelsbilanz zu schonen, indem er arbeitsintensive Produktionen besonders fördert und indem er die Ausweitung der heimischen Erzeugung möglichst auf regionale Vorprodukte stützt.

Auch der aus den erhöhten Einkommen resultierende Importsog ist bei den zu erwartenden vorwiegend arbeitsintensiven Produktionstechniken geringer als bei kapitalintensiven.

Schließlich ist es das Ziel des CIFDI, durch die Substitution von Importen und durch die Forcierung der Exportproduktion die Handelsbilanz zu entlasten.

Entwicklungsstrategisch verfolgt der CIFDI - wie gesagt - das Ziel, die Industrialisierung möglichst weitgehend auf nationale und regionale Ressourcen zu stützen. Trotzdem erfordert die fortschreitende industrielle Entwicklung eine immer stärkere Einbeziehung in den Welthandel und damit immer größere Importe; dies gilt besonders für Länder ohne eigene breite Rohstoffbasis wie die zentralamerikanischen, die ihre Industrialisierung mit der letzten Produktionsstufe vor dem Konsum beginnen und die über die Erzeugung der jeweiligen bislang importierten Inputgüter ihre Produktionspalette erweitern. In diesem für Entwicklungsländer besonders akuten Dilemma zwischen den für die Industrialisierung benötigten Importen und dem Ausgleich der Zahlungsbilanz verfolgt der CIFDI das Ziel, beide Ziele möglichst

miteinander zu verknüpfen. Dies wird dadurch erreicht, daß die zu erwartenden Investitionen ihre Schwerpunkte in solchen Bereichen haben, deren Erzeugnisse die besten Exportaussichten aufweisen (industrielle Rohstoffe, Konsumgüter und konsumnahe Vorprodukte). Die bei der industriellen Entwicklung nicht zu umgehenden Importschübe sollen also systematisch durch Exportschübe kompensiert werden ¹⁾. Da zudem die industriellen Aktivitäten - gemessen am Wert der Produktion - die Handelsbilanz wenig belasten, sind die Prioritäten als günstig für den Ausgleich der Handelsbilanz anzusehen.

5. Kurze zusammenfassende Beurteilung

Es zeigt sich, daß die Prioritäten für alle vom CIFDI verfolgten Ziele zweckmäßig gewählt sind, nämlich für die Ziele der Erhöhung der Einkommen und der Beschäftigung und für das des Ausgleichs der Zahlungsbilanz. Dies wird erreicht, indem Kapital vorzugsweise in solche Industriezweige geschleust wird, in denen alle drei Niveauziele weitgehend kompatibel erscheinen: Die hohe Priorität von Investitionen in den bisherigen Produktionsschwerpunkten kommt der Investitionshöhe und damit dem Ziel der Einkommenssteigerung zugute. Die überwiegend arbeitsintensive Produktionstechnik in diesen Branchen ist zweckmäßig für das Ziel der Beschäftigungserhöhung. Der in diesen Produktionsrichtungen mögliche bevorzugte Einsatz von nationalen und regionalen Faktoren und Vorprodukten sowie die Exportmöglichkeiten wirken ausgleichend auf die Zahlungsbilanz.

1) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 160 f..

III. Die Maßnahmen zur Anregung von Investitionen und die drei Niveauziele des CIFDI

Nachdem bisher die Steuerung der Investitionen untersucht wurde, sind nun jene Bestimmungen des CIFDI zu behandeln, die eine Steigerung der Investitionen zum Ziel haben (vgl. S. 36). Es geht also im folgenden darum, ob und inwieweit der CIFDI (im wesentlichen durch einzelne finanzpolitische Förderungsmaßnahmen) die Investitionstätigkeit zu aktivieren in der Lage ist und wie die anderen beiden Niveauziele (höhere Beschäftigung und Entlastung der Zahlungsbilanz) dadurch beeinflusst werden.

Dabei soll von einigen Gründen für die unzureichende Investitionsneigung ausgegangen werden ¹⁾. Erst dann ist es möglich zu entscheiden, ob die Ansatzpunkte des CIFDI bei der Stimulierung der Investitionen richtig ausgewählt worden sind.

1. Gründe für die unzureichenden Privatinvestitionen und die Ansatzpunkte des CIFDI

a) Mangelnde Unternehmerinitiative

In entwickelten Volkswirtschaften werden private Investitionsentscheidungen nach Rentabilitätsgesichtspunkten getroffen. Dabei wird unterstellt, daß die Kapitaleigner ihre Investitionschancen zu erkennen und auch zu nutzen in der Lage sind.

1) Es kann hier nicht versucht werden, alle oder auch nur alle wichtigen Gründe für die geringe Investitionsbereitschaft zu erfassen, da diese ökonomischer, soziologischer, politischer, sozialpsychologischer, religiöser u.a.m. Natur sind und in sehr komplexen Beziehungen zueinander stehen.

Im MCCA darf man diese Bedingungen aber nicht als gegeben voraussetzen. Der zentralamerikanische Kapitaleigner ist (noch) kein industrieller Unternehmer. "Größere Kapitalien haben sich in Zentralamerika nur bei den Grund- und Plantagenbesitzern sowie in den mit ihnen eng verbundenen Kreisen des Ex- und Importhandels bilden können" ¹⁾. Diese Kreise sind von ihrer fachlichen Qualifikation, vom patriarchalischen Führungsstil ihrer Betriebe und von ihrer politischen Interessenlage her ²⁾ wenig geneigt und interessiert, ihr Geld in industriellen Anlagen zu investieren.

So nimmt es nicht wunder, daß sehr oft Ausländer oder Einwanderer der ersten und zweiten Generation die neueren, moderneren Betriebe leiten, bei deren Finanzierung auch selten alteingesessenes zentralamerikanisches Kapital eine größere Rolle spielt ³⁾. Diesen Betrieben setzt der kaum entwickelte Kapitalmarkt enge Finanzierungsgrenzen ⁴⁾.

Schließlich wirken sich auch noch die mangelnde Marktübersicht und das geringe Vertrauen in die Konstanz der Wirtschaftspolitik lähmend auf die Investitionsbereitschaft aus.

Die o.g. Faktoren tragen mit dazu bei, daß im MCCA die Fähigkeit, "Entscheidungsentscheidungen zu treffen und durchzuführen" ⁵⁾, nicht genügend entwickelt ist und daß daher in einem bestimmten Entwicklungsstadium die Investitionsmöglichkeiten nicht ausreichend genutzt werden. Diese "Diagnose

1) Giesecke, a.a.O., S. 54.

2) Vgl. ibidem, S. 54 f., wo sich eine detailliertere Begründung für das mangelnde industrielle Engagement der zentralamerikanischen Oligarchie findet.

3) So Giesecke, a.a.O., S. 54.

4) Vgl. Wilhelm Kraus, Entwicklung der Wirtschaft, Spalte 488, in: Besters/Boesch, a.a.O., Spalte 452 ff.. Siehe auch Giesecke, a.a.O., S. 56.

5) Hirschman, a.a.O., S. 33.

der Rückständigkeit führt... alle 'knappen' Faktoren auf eine Grundknappheit zurück", nämlich auf die "unzureichende Zahl und Schnelligkeit von entwicklungsrelevanten Entscheidungen" ¹⁾.

Bei einer solchen Lagenanalyse muß die Entwicklungsstrategie darin bestehen, den Entscheidungsträgern die Fähigkeit zu vermitteln, diese Entwicklungsentscheidungen in hinreichender Zeit und Anzahl hervorzubringen und in eine bestimmte Richtung zu lenken ²⁾. Hier setzen die finanzpolitischen Anreizmechanismen als Orientierungs- und Entscheidungshilfen ein ³⁾.

Durch die Staffelung der Vergünstigungen informieren sie über staatliche Entwicklungsabsichten und geben kalkulierbare Rentabilitätsvorteile für den Fall, daß der Kapitaleigner diesem Entwicklungspfad folgt.

Dadurch, daß der CIFDI zwischen mehreren Staaten abgeschlossen wurde, ergibt sich zudem für die nationale Wirtschafts-gesetzgebung der Partnerstaaten eine geringere Möglichkeit, durch einseitige gesetzliche Reformen wirtschaftliche Daten zu verändern, die für eine private Investitionsentscheidung relevant sind. Damit wird die Unsicherheit über die Konstanz der Wirtschaftspolitik reduziert und den potentiellen Investoren ein längerer Planungshorizont und eine sicherere Kalkulationsbasis ermöglicht.

In ähnlicher Weise risikomindernd wirkt die Quantifizierung der Klassifikationskriterien des CIFDI (z.B. 'hohe Wertschöpfung' oder 'großer Anteil der Löhne an den Produktionskosten')

1) Hirschman, a.a.O., S. 24.

2) Vgl. ibidem.

3) Wie dies im einzelnen geschieht und welche anderen Induktionsmechanismen wirksam sind, wird weiter unten geklärt.

durch dessen Ausführungsbestimmungen ¹⁾. Die dadurch ermöglichte Abschätzung der Klassifikationsaussichten und die automatische Bewilligung der Vergünstigungen nach erfolgter Klassifizierung vermindern das Risiko und tragen somit dazu bei, die Investitionsbereitschaft zu erhöhen.

Wie ersichtlich, haben die finanzpolitischen Anreizmechanismen des CIFDI auch die Funktion, einen Beitrag zur Erhöhung des Vertrauens, zur Minderung des Risikos und zur Verbesserung der Information zu leisten. Damit werden günstigere Bedingungen für die Unternehmerinitiative gesetzt, diese wird entwickelt und orientiert. Wenn und insoweit dies gelingt, fördern die Anreizmechanismen des CIFDI die Entfaltung marktwirtschaftlicher Kräfte.

b) Mangelnde Rentabilität

Ein Kapitaleigner ist erst dann bereit, das Investitionsrisiko zu tragen, wenn das dabei von ihm eingesetzte Kapital eine ausreichend erscheinende Rendite zu erwirtschaften verspricht. Die maßgebende Größe ist hier die Rendite des von ihm aufzubringenden Kapitals. Hier bieten sich weitere Ansatzpunkte, durch finanzpolitische Förderungsmaßnahmen eine direkte Beeinflussung der Investitionen zu erreichen.

Die Rentabilität des vom Investor einzusetzenden Kapitals kann durch verschiedene Maßnahmen erhöht werden:

- (1) durch Erlöserhöhung bzw. -sicherung und/oder
- (2) durch Kostenminderung und/oder
- (3) durch Verringerung des Eigenkapitals ²⁾ sofern
der Grenzerlös den Zinssatz für Fremdkapital übersteigt).

Im MOCA werden alle drei Möglichkeiten angewandt:

zu (1) - Erlöserhöhung über Schutzzölle ³⁾;

1) Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (REIFALDI), in Kraft seit dem 10. September 1971.

2) Vgl. Hans-Jürgen Gundlach, Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin u. Frankfurt/M. 1965, S. 39.

3) Diese sind zwar nicht im CIFDI geregelt, sollen hier aber behandelt werden, da sie die Wirkung der weiteren Förderungsmaßnahmen wesentlich mitbestimmen.

- Bevorzugung zentralamerikanischer Produzenten bei der Beschaffungspolitik der fünf Regierungen, aller staatlicher Institutionen, der Städte und der sonstigen öffentlichen Organe, wenn Preis und Qualität mit Drittländerimporten vergleichbar sind (Art. 42 CIFDI) ¹⁾
 - Erlössicherung über das Verbot von Importzollvergünstigungen, wenn ein Angebot aus zentralamerikanischer Produktion zu "adäquaten Bedingungen" vorliegt ²⁾;
- zu (2) - Kostenminderung durch völlige oder teilweise Zollbefreiungen (Art. 8 CIFDI) beim Import von Maschinen und Ausrüstung, Rohmaterial, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial, Brenn- und Kraftstoffen für den industriellen Prozeß (außer Benzin);
- Rückerstattung von Importzöllen auf Vorprodukte bei Erzeugnissen, die in Drittländer exportiert werden (Art. 10 CIFDI). Die Anwendung dieses Instruments ist fakultativ;
 - Befreiung der Unternehmer und Anteilseigner von Steuern auf Einkommen und Gewinne aus den geförderten Aktivitäten ³⁾ (Art. 8 CIFDI). Dies gilt nicht, wenn die Begünstigten dadurch in anderen Ländern entsprechend mehr zahlen müssen;
 - Befreiung der Unternehmen oder deren Eigentümer von Steuern auf das Grund- und Anlagevermögen (Art. 8 CIFDI);
 - Abzugsfähigkeit von Investitionen in Maschinen und Ausrüstung von dem Gewinn, den das klassifizierte Unternehmen in dem entsprechenden Jahr zu ver-

1) Zum Preisvergleich müssen aber bei den Importgütern auch dann noch 50% des normalen Einfuhrzolls aufgeschlagen werden, wenn die importierende Stelle von der Zahlung des Zolls befreit ist (Art. 42 CIFDI).

2) Vgl. Art. 9 des Generalvertrages und zu dessen Ausführung Resolution Nr. 26 des Exekutivrates auf der 8. ordentlichen Sitzung, Guatemala, 9. bis 19.3.1964.

3) Hier werden die Steuern als Äquivalent für staatliche Leistungen angesehen.

steuern hat (Art. 9 CIFDI);

zu (3) - unentgeltliche zeitweise Überlassung von Industriegebäuden durch den Staat oder deren Verkauf zu 50% ihres Wertes (Art. 9. Präferenzprotokoll ¹⁾),

Die Förderungsmaßnahmen in Form von Steuer- und Zollvergünstigungen sind zeitlich begrenzt und in der Regel degressiv.

2. Die investitionsfördernden und -steuernden Wirkungen der Vergünstigungen

Im folgenden soll zunächst geklärt werden, wie die einzelnen Anreizmechanismen die Investitionen rentabler machen und orientieren. Alsdann wird versucht, aus dem Zusammenwirken der Förderungsmaßnahmen Elemente einer im MCCA verfolgten Industrialisierungsstrategie herauszuarbeiten.

a) Die Funktion der Rentabilitätssteigerung

aa) Importzölle

Durch einen Importzoll wird die Einfuhr **verteuert** und der **Güterpreis** im Inland erhöht. Dies stellt einen Produktionsanreiz für die inländischen Erzeuger dar, da jetzt entsprechende Investitionen eine höhere Rendite abwerfen als bisher. Dabei ist aber zu beobachten, daß die erhöhten Preise die Absatzmöglichkeiten gemäß der Preiselastizität der Nach-

1) Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Protocolo sobre Tratado, Preferencial a Honduras), unterzeichnet in Managua am 23.9.1966. Dieses Protokoll regelt die Sonderstellung von Honduras innerhalb des CIFDI. Künftig zitiert als 'Präferenzprotokoll'.

frage vermindern ¹⁾.

Die auf diese Weise herbeigeführte branchenmäßige Verbesserung der Investitionschancen wird durch die Zollstruktur bestimmt. Demnach steigern sich die Vorteile aus dem Importzoll von der Kapitalproduktion bis zur Erzeugung von Konsumgütern (Vgl. S. 41). Die Strukturwirkung der Importzölle wird dadurch unterstrichen, daß diese für alle Güter gelten - ob im MCCA durch klassifizierte Unternehmen produziert oder nicht - und daß ihre Gültigkeitsdauer nicht beschränkt ist.

ab) Das Aussetzen von Importzollvergünstigungen

Werden Importzollvergünstigungen wegen des Vorliegens eines adäquaten zentralamerikanischen Angebots aufgehoben und durch die normalen Zölle ersetzt, so ergeben sich hinsichtlich der Rentabilität und der Struktur die gleichen Wirkungen wie bei Importzollerhöhungen.

ac) Bevorzugung bei der Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen

Die Hinlenkung des öffentlichen Bedarfs auf regionale Erzeugnisse bewirkt insofern eine wichtige Absatzsicherung, als sehr oft Präferenzen für Importgüter aus Industrieländern bestehen, selbst wenn das heimische Angebot gleichwertig ist. Zudem wird die Inlandsproduktion durch eine zollbedingte Er-

1) Es soll hier und im weiteren Verlauf der Arbeit bei theoretischen Überlegungen angenommen werden, daß die im Weltmaßstab geringfügige zentralamerikanische Nachfrage bzw. das Angebot die Preise auf dem Weltmarkt nicht beeinflussen.

höhung der Importpreise geschützt.

Die Strukturwirkung ist der von Importzöllen ähnlich, doch ist zu bedenken, daß der Bedarf öffentlicher Stellen vor allem auf dem Gebiet der **verkehrsmäßigen, sanitären, kulturellen u.ä.** Infrastruktur liegt. Kompliziertes technisches Gerät dürfte zwar bis auf weiteres importiert werden, in der Bauindustrie sind aber zentralamerikanischen Unternehmern gute Investitionschancen einzuräumen.

ad) Zollbefreiung beim Import von Maschinen und Ausrüstung

Durch eine Zollbefreiung werden die importierten Investitionsgüter billiger, so daß ein zentralamerikanischer Investor mit gegebenen Mitteln eine größere Betriebsanlage kaufen bzw. eine Anlage gegebener technisch **notwendiger** Größe mit geringerem finanziellem Aufwand beschaffen kann. Ceteris paribus sinken so die Investitionskosten, die Rentabilität des eingesetzten Kapitals steigt, und die Investitionsbereitschaft erhöht sich. Das Ausmaß dieser Erhöhung wird bestimmt durch die Höhe des 'gesparten' Importzolls. Wegen der geringen Höhe der Zölle auf Kapitalgüter ist diese Wirkung generell zwar nicht sehr hoch zu veranschlagen, aber sie steigt mit der Kapitalintensität.

Eine gezielte Beeinflussung der Investitionsstruktur soll dadurch erreicht werden, daß die Dauer der Zollbefreiung entsprechend der Prioritätsklasse von 10 bis auf 3 Jahre abnimmt. Damit ist es länger geförderten Unternehmen u.U. möglich, sich mehrmals zollfrei mit neuen Betriebsanlagen auszurüsten.

ae) Zollbefreiung auf den Import von Rohmaterial, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial, Brenn- und Kraftstoffen

Die Rentabilitätssteigerung durch Senkung der variablen Kosten, die von der Zollbefreiung beim Import von Inputgütern aus Drittländern ausgeht, hängt (neben der Zollhöhe) wesentlich von dem Anteil der importierten Vorprodukte an den gesamten Inputs ab. Die verschiedenen Prioritätsgruppen können gemäß den Klassifizierungskriterien des CIFDI in unterschiedlichem Maße Vorprodukte aus Drittländern einsetzen und damit von den Zollbefreiungen profitieren. So ergibt sich auch eine bestimmte Wirkung dieser Förderungsmaßnahme auf die Produktionsstruktur. Dies soll im folgenden anhand der einzelnen Prioritätsklassen dargelegt werden.

Nach dem CIFDI können nur die Klassen A und B die o.g. Zollvergünstigungen in Anspruch nehmen. In der Gruppe A wird nur die Herstellung von Kapitalgütern und industriellen Rohstoffen unabhängig vom Ursprung der Inputs gefördert. Hier wären demnach beträchtliche Kostensenkungen und dadurch ein entsprechendes Ansteigen der Investitionen möglich, aber wegen der sonstigen ungünstigen Faktoren (vgl. S. 42ff.) und des niedrigen Zolls auf den Import dieser Güter sind die Produktionsmöglichkeiten innerhalb des MCCA eng begrenzt.

Zwar werden die Produzenten, die für ihre Erzeugnisse über 50% an Vorprodukten regionalen Ursprungs einsetzen, auch in die höchste Klasse eingestuft, doch ist in diesem Falle der Vorteil aufgrund herabgesetzter Zölle auf ausländische Vorprodukte relativ gering. Damit ist nicht mit einer großen, auf die oben genannten Förderungsmaßnahmen zurückgehenden Erhöhung der Investitionen zu rechnen. Hier sorgen aber die sonstigen günstigen Bedingungen und der hohe Zollschatz für konsumnahe Erzeugnisse für gute Produktionsmöglichkeiten (vgl. S. 45ff.).

Diejenigen Unternehmen der Gruppe A, deren Produktionskosten einen hohen Anteil an direkten Arbeitskosten aufweisen, erwirtschaften die zur Klassifikation nötige hohe Wertschöpfung, indem sie vorwiegend importierte Vorprodukte arbeitsintensiv weiterverarbeiten, wobei sie dann mit den erzeugten Gütern Importe substituieren und/oder ihre Waren exportieren (vgl. S. 47f. und 54). In solchen Produktionsstätten kann die Zollbefreiung auf importierte Vorprodukte zu einer ganz erheblichen Kostenreduktion führen. Im Verein mit den sonstigen günstigen Faktoren (vgl. S. 52f.) und den vorteilhaften Faktorproportionen trägt dies wirksam dazu bei, daß die hauptsächlich begünstigten konsumnahen Produktionsbereiche ihre Rolle innerhalb der zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie erfolgreich spielen können.

Die Wirkung der oben genannten Förderungsmaßnahmen auf in Gruppe B zu klassifizierende Unternehmen ist ähnlich derjenigen von Produktionen mit einem hohen Anteil direkter Arbeitskosten. Der Unterschied besteht nur darin, daß die Betriebe der Gruppe B zwar auch überwiegend arbeitsintensiv produzieren, dabei aber die Qualifikation für Gruppe A nicht erreichen ¹⁾. Dennoch bestehen dank der günstigen Faktoren bei konsumnaher Produktion und dem relativ hohen Zollschutz gute Investitionsmöglichkeiten (vgl. S. 47f.).

In den Gruppen A und B wird noch zwischen der Herstellung "neuer" und "vorhandener" Güter differenziert. Importzollbefreiungen für die oben genannten Inputgüter werden nur bei Produktionen gegeben, die als "neu" eingestuft werden (Art. 11 und 13 CIFI). Als "neu" gelten einmal die Erzeugung von

1) Die von Art. 15 REIFALDI geforderte Qualifikationsnorm eines 20 prozentigen Anteils der direkten Arbeitskosten an den gesamten Produktionskosten führt nur bei geringer Lohnhöhe zu dem erwünschten Beschäftigungseffekt. Davon kann aber im Falle des MCCA ausgegangen werden.

Gütern, die bisher in dem betreffenden Land nicht hergestellt wurden, und zum anderen solche Produktionen, die mit ganz neuen Fertigungsverfahren zu einer beträchtlich besseren und billigeren Versorgung eines Marktes beitragen, auf dem bislang nur mit unzulänglichen technischen Mitteln arbeitende regionale Produzenten tätig waren (Einzelheiten s. Artikel 7 CIFDI).

Damit wird ein Anreiz geschaffen, eher ein Produkt herzustellen, das bisher noch gar nicht im Inland produziert wurde, und lieber auf die Konkurrenz zu schon produzierenden inländischen Herstellern zu verzichten. Diese bewußte Hinlenkung unternehmerischer Aktivitäten auf "neue" Produktionen ist wohl im Zusammenhang damit zu sehen, daß in Zentralamerika - trotz generell unzureichender Investitionen in nicht wenigen Fällen Überkapazitäten herrschen ¹⁾.

Eine solche Situation kann oft als jene Phase der Entwicklung eines Marktes angesehen werden, in der ein vorstoßender Importsubstituteur, der zunächst gute Gewinne machte, von einer Reihe inländischer Imitatoren bedrängt wird, die sich mangels anderer Ideen und wegen der inzwischen bekannten Technik in eben dieser Richtung zu betätigen versuchen. Dies führt zur Gewinnerosion und zu einer Rentabilitätsschmälerung bei Innovator und Imitator. Wird diese Entwicklung von den Kapitaleignern antizipiert, so leidet deren Bereitschaft zu einem industriellen Engagement. Durch die Hinlenkung potentieller Wettbewerber auf "neue" Produktionen kann ein vorstoßender Unternehmer damit rechnen, daß sein Gewinn nicht so schnell abgebaut wird; die Investitionsbereitschaft wird demnach durch die o.g. Regelung zumindest kurzfristig

1) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 53.

erhöht 1).

af) Rückerstattung von Importzöllen auf Rohstoffe, Halbfertigprodukte und Verpackungsmaterial beim Reexport in Drittländer

Die Rückerstattung der Zölle auf importierte Rohstoffe, Halbfertigprodukte und Verpackungsmaterial im Falle des Exports der damit hergestellten Güter ermöglicht eine Verbilligung des zentralamerikanischen Angebots auf dem Weltmarkt. Es handelt sich bei dieser Regelung um eine 'eigentliche Exportsubvention', d.h. die Rückerstattung wird nur auf den Teil der Produktion gewährt, der in Drittländer verkauft wird 2). Dadurch können sich zwar die Exporte erhöhen, jedoch wird möglicherweise der Mehrexport nur z.T. aus einer erhöhten Produktion bestritten, z.T. aber aus einer verminderten Versorgung des MCCA 3).

Die o.g. Förderungsmaßnahme wird besonders in jenen Branchen Investitionen auslösen, in denen die Exportchancen bisher schon nicht schlecht waren. Es dürften also vor allem arbeitsintensive konsumnahe Produktionen mit relativ hohem Importanteil an Vorprodukten von der Importzollrückerstattung profitieren. Die Wirkung dieser Vergünstigung wird noch dadurch erhöht, daß die Dauer der Förderung nicht begrenzt ist und daß auch nicht-klassifizierte Unternehmen in den Genuß der Importzollrückerstattung kommen können.

1) Die mögliche Wirkung auf die langfristige Investitionsneigung und die Versorgung der Bevölkerung wird weiter unten im Zusammenhang mit dem Einfluß des CIFDI auf die Marktformen behandelt.

2) Vgl. Gundlach, a.a.O., S. 91 f..

3) Dies gilt nicht, wenn die durch den Export via economies of large scale erreichbare Kostenreduktion auch auf dem Inlandsmarkt zu einer Preissenkung und zu einem erhöhten Absatz führt.

ag) Befreiung von Gewinn- und Einkommensteuern

Die Befreiung eines Unternehmens von den Gewinn- und Einkommensteuern führt erst dann zu einer höheren Rentabilität des eingesetzten Kapitals, wenn die Gewinnschwelle überschritten wird. Sie schlägt also weniger in der schwierigen Anfangsphase zu Buche als in späteren Zeiten eventuell steigender Gewinne ¹⁾, welche laut CIFDI bis zum Ende des Förderungszeitraumes vollkommen steuerfrei bleiben.

Nach Art. 11 bis 13 CIFDI kommen nur die Prioritätenklassen A und B "neu" in den Genuß dieser Vergünstigung. Die so erzielbare Beeinflussung der Investitionsstruktur wird dadurch verstärkt, daß die Belastung des Gewinns in den Unternehmen diesen Kapital für eine verstärkte Selbstfinanzierung in die Hand gibt und damit eine größere Investition als die ursprüngliche induzieren kann. Damit wird die Expansion gerade in solchen Märkten begünstigt, in denen ein großes Wachstums- und Gewinnpotential steckt.

ah) Befreiung von Steuern auf Grund- und Anlagevermögen

Steuern auf das Grund- und Anlagevermögen führen zu einer Erhöhung der (von der Ausbringungsmenge unabhängigen) Anlaufkosten; sie reduzieren bei begrenzten Eigen- und Fremdmitteln das in Betriebsanlagen investierbare Kapital. Da besonders bei jungen Unternehmen die Eigenkapitaldecke kurz und die Verschuldungsgrenzen eng sind, außerdem die Steuer

1) Die Wirkung der Einkommen- und Gewinnsteuerbefreiung auf die unternehmerische Fähigkeit zur Selbstfinanzierung hängt auch von Faktoren ab, wie z.B. dem Abschreibungsmodus, der Steuerhöhe, dem Steuersystem, der Möglichkeit des Verlustvortrages u.ä. Dies kann aber hier nicht weiter verfolgt werden. Siehe dazu Helmut Schneider, Der Einfluß der Steuern auf die unternehmerische Investitionsentscheidung, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 6, Hrsg. Walther G. Hoffmann, Tübingen 1964, S. 62 ff..

unabhängig vom (noch nicht vorhandenen) Gewinn zu zahlen ist, wirkt sich die Befreiung von diesen Steuern besonders günstig auf industrielle Neugründungen aus ¹⁾. Dementsprechend läßt der CIFDI diese Förderungsmaßnahme nur den besonders erwünschten Investitionen in den Prioritätsklassen A und in B "neu" angedeihen.

ai) Abzugsfähigkeit von Investitionen in Maschinen und Ausrüstung vom steuerbaren Gewinn

Während von der Einkommen- und Gewinnsteuerbefreiung nur die Prioritätsklassen A und B "neu" profitieren, werden durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Investitionen nach dem CIFDI alle klassifizierten Unternehmen gefördert, also auch B "vorhanden" und C. Neben dem **größeren Kreis der Begünstigten** zeichnet sich dieses Förderungsinstrument auch durch seine längere Laufzeit aus. Sie ist nicht an das Erlöschen anderer Anreizmaßnahmen gebunden, sondern sie endet erst, wenn der CIFDI außer Kraft tritt.

Zwar wird im Art. 9 CIFDI der Ausdruck 'Reinvestition' gebraucht, doch geht aus den weiteren Bestimmungen dieses Artikels hervor, daß nicht nur Ersatzinvestitionen sondern auch Erweiterungsinvestitionen gefördert werden sollen, da von "Reinvestitionen..., die die Produktivität oder die Produktionskapazität des Unternehmens und des betreffenden Industriezweiges erhöhen", die Rede ist. Diese Regelung stellt sowohl eine dauerhafte Förderung der Investitionen als auch ein (nicht stark selektierendes) Instrument zu deren Lenkung dar, da die Steuerersparnis an die Investition gebunden ist und gegeben wird, wenn in förderungswürdige (weil klassifizierte) Unternehmen investiert wird. Eine Grenze ist dem aber dort gesetzt, wo eine Steuerpflicht gar

1) Vgl. Schneider, a.a.O., S. 170.

nicht eintritt, das heißt während der Gewinnsteuerbefreiung der Gruppen A und B "neu". Während dieser Zeit sind die Gewinne dieser Förderungsgruppen steuerfrei - unabhängig von der Gewinnverwendung.

b) Die Vergünstigungen als Elemente einer gezielten
Importsubstitutionspolitik

Wie oben dargelegt, kann jedes einzelne Förderungsinstrument die Investitionshöhe positiv beeinflussen.

Damit ist aber noch nicht geklärt, inwieweit diese Instrumente auch in ihrem Zusammenspiel in den Prioritätenklassen widerspruchsfrei und im Rahmen der zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie (, soweit sich diese schon abzeichnet,) zielkonform sind.

Die Vergünstigungen sind nach Art, Zeitdauer und Höhe so gestaffelt, daß die Förderungsintensität mit sinkender Priorität abnimmt (, wobei zu beachten ist, daß der Gruppe B "neu" eine größere Förderung zuteil wird als der Gruppe A "vorhanden"). Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß sich die induzierten Investitionen in jedem Falle nach der Höhe der gewährten Vergünstigungen richten. Dies gilt insbesondere für die Produktion von Kapitalgütern und industriellen Rohstoffen, bei denen angesichts des nur geringen Zollschatzes bei zugleich ungünstigen Produktionsbedingungen trotz der großen Vergünstigungen der Gruppe A keine bedeutende Zunahme der Investitionstätigkeit zu erwarten ist (vgl. S. 42 ff.).

Eine solche Regelung ist sinnvoll, wenn man der reibungslosen Versorgung der inländischen Industrie mit billigen und qualitativ hochwertigen Kapitalgütern und Rohstoffen aus Drittländern den Vorrang einräumt vor einem globalen Aufbau dieser Industrien im Inland, da diese zumeist nur

unter starkem Zollschatz bestehen könnten und mit ihren verteuerten Erzeugnissen sogar die Wettbewerbsfähigkeit sonst exportierbarer zentralamerikanischer Produkte gefährden würden.

Offenbar will man sich jedoch die Möglichkeit erhalten, solche Produktionen innerhalb dieser Branchen kräftig zu fördern, bei denen die Bedingungen in Zentralamerika gut sind (z.B. arbeitsintensiv hergestellte einfache Geräte besonders für die Landwirtschaft, industrielle Rohstoffe aus regionalen pflanzlichen oder tierischen Grundprodukten). Der geringe Zollschatz sorgt in jedem Falle dafür, daß das zentralamerikanische Preisniveau für diese Güter nahe dem des Weltmarktes bleibt.

Von zentraler Bedeutung für die zentralamerikanische Industrialisierungspolitik sind zwei Förderungsmaßnahmen, die in enger Wechselwirkung zueinander stehen, nämlich der Schutzzoll für regionale Produktion und der Wegfall dieses Schutzes durch Importzollbefreiung. Die Aussetzung des Importzolls geht zu Lasten der Rentabilität oder gar der Lebensfähigkeit der zentralamerikanischen Produzenten des betreffenden Artikels. So wird der zollfreie Import eine entsprechende inländische Produktion erschweren, aber auch zur Kostensenkung und rationelleren Produktion zwingen. Deshalb bedeutet der Zollabbau keineswegs nur Nachteile für die Entwicklung eines Landes.

Auch noch aus einem anderen Grunde kann dem zollfreien Import durchaus eine entwicklungsfördernde Funktion zugeschrieben werden ¹⁾. Er gewöhnt den Verbraucher an das Produkt, und er reduziert die Unsicherheit und die Verkaufskosten, er entwickelt die inländische Nachfrage und trägt so dazu bei, daß

1) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 112 ff.

sich der Punkt nähert, wo die Produktion im Inland lohnend wird und eine entsprechende Investitionsentscheidung leichter zu treffen wäre.

Diese Funktion der Nachfrageausweitung durch Importe würde sogar durch Einfuhrrestriktionen behindert. Bei der Industrialisierungspolitik mit Hilfe von Importsubstitution und Zöllen müßte man also danach differenzieren, ob eine inländische Produktion noch nicht besteht (kein Importzoll zu erheben) oder ob schon eine entsprechende Erzeugung vorhanden oder fest geplant ist. Nur nach der Produktionsaufnahme im Inland wäre der Importzoll entwicklungspolitisch vertretbar ¹⁾.

In Zentralamerika ist zwar schon aus Gründen der Staatsfinanzen nicht an eine allgemeine zollfreie Einfuhr aller nicht im MCCA hergestellten Produkte zu denken, doch kommt über andere Vorschriften der obige Effekt wenigstens teilweise zum Tragen. Innerhalb der Zollbefreiungen oder -reduktionen der klassifizierten Unternehmen (im günstigsten Falle bis zu 12 Jahren) können sich nämlich die Importe entwickeln. Wenn später bei genügend großem Bedarf regionaler Verarbeiter die Produktion dieser Importgüter im MCCA aufgenommen wird, greift Artikel 9 Generalvertrag ein, wonach Importzollvergünstigungen nicht mehr gegeben werden dürfen, sobald eine adäquate zentralamerikanische Produktion vorliegt. Die freie Einfuhr von Inputgütern trägt also nicht nur zur Überwindung der schwierigen Anlaufphase des geförderten Unternehmens bei, sondern sie bereitet auch den Boden für die Substitution dieser Importe vor.

1) Vgl. ebenda. Entsprechende Überlegungen haben sich im MCCA in den Bestimmungen über das Inkrafttreten des Schutzzolls beim 'Spezialsystem' niedergeschlagen. Dazu siehe unten.

Dieser Argumentation liegt der Gedanke zugrunde, daß sich bei hinreichender Entwicklung der Einfuhr - und damit der regionalen Nachfrage - eine zentralamerikanische Produktion des betreffenden Gutes mehr oder weniger automatisch ergibt. Für einen potentiellen Investor ist aber ein ausreichend großer Markt nur einer unter mehreren Faktoren, die seine Investitionsentscheidung beeinflussen. Trotz vorhandener Nachfrage kann es sich als notwendig erweisen, die Schaffung des entsprechenden Angebots direkt zu honorieren, das heißt Vergünstigungen für die Produktionsaufnahme zu geben und dadurch dem Produzenten bei konkurrenzfähigen Preisen eine als befriedigend empfundene Rendite zu sichern.

Im CIFDI geschieht dies hauptsächlich durch die Förderung nach Gruppe B. Für diese Prioritätsklasse werden sich überwiegend Produzenten konsumnaher, arbeitsintensiv hergestellter Güter qualifizieren, die bisherige Importe substituieren (vgl. S. 47f.). Die günstigen Bedingungen in diesem Bereich sollen mit den hohen Vergünstigungen der Gruppe B kombiniert werden, um kräftige rückwärtige Verkettungseffekte zu induzieren.

Neben diesen Hilfen auf der Produktionsseite sind in Entwicklungsländern oft noch zusätzliche Eingriffe auf der Nachfrageseite nötig. In diesen Ländern führen nämlich ausgeprägte Präferenzen für importierte Güter in stärkerem Maße als in anderen Staaten dazu, daß die heimischen Erzeugnisse auch bei einem hinreichend großen inländischen Markt eventuell nicht genügend Käufer finden. Die Importe spielen nämlich eine dualistische Rolle im Entwicklungsprozeß.

Neben der kreativen Rolle, die auf eine Vorbereitung der Importsubstitution hinausläuft, haben eingefahrene Importströme gleichzeitig die Wirkung, die inländische Produktion zu behindern.

Die Präferenzen bei Konsumenten und industriellen Verarbeitern sind vielfach durch langjährige Importe entstanden ¹⁾. Es wäre zum Beispiel möglich, daß ein zentralamerikanischer Produzent die gewohnten ausländischen Vorprodukte den heimischen deshalb vorzieht, weil er - zumindest anfänglich oft zu Recht - letztere als von nicht so guter und gleichbleibender Qualität erachtet. Zudem könnte er eventuell von einem einzigen regionalen Anbieter abhängig werden, während er früher aus einem weltweiten Angebot auswählen konnte. Außerdem würde möglicherweise sein Standort durch die veränderten Standorte seiner Bezugsquellen ungünstig beeinflusst.

Selbst wenn also von der zentralamerikanischen Nachfrage her eine Importsubstitution hinreichend rentabel wäre, ist es doch für einen heimischen Produzenten schwierig, einen genügend großen Marktanteil zu erreichen, um existieren zu können. Hier helfen die finanzpolitischen Förderungsmaßnahmen, dem inländischen Unternehmer den Markt zu sichern. Einmal wird durch Zölle den Importen aus Drittländern das Eindringen in den MCCA erschwert, und zum anderen wird die Verarbeitung zentralamerikanischer Vorprodukte durch beträchtliche Vergünstigungen honoriert. Einem Weiterverarbeiter wird damit gewissermaßen ein Anreiz gegeben, auch eine eventuell risikoreichere und teurere Belieferung mit regionalen Inputgütern in Kauf zu nehmen.

Die Bedeutung für die Industrialisierung, die diesem Prozeß der Importsubstitution und Absatzsicherung im MCCA beige-messen wird, ergibt sich aus den hohen Prioritäten für diese erwünschten Investitionen. Eine Importe substituierende Produktion kann 'normalerweise' schon in Gruppe B eingestuft

1) Die folgenden drei Gründe finden sich bei Hirschman, a.a.O., S. 111.

werden. Bei sehr arbeitsintensiven Herstellungsverfahren ist sogar eine Förderung nach Gruppe A möglich (vgl. S. 54). Die Verarbeitung zentralamerikanischer Erzeugnisse genießt hingegen in jedem Falle höchste Priorität, wenn über die Hälfte der Vorprodukte aus dem MCCA stammt.

Für einen zentralamerikanischen Unternehmer besteht ein Anreiz, solange mehr regionale Vorprodukte einzusetzen, bis diese die 50%- Grenze erreicht haben. Bis zu diesem Punkt ist die Bindung der Förderung an das Erreichen eines bestimmten Prozentsatzes ein effizientes Investitionsstimulans. Ist jedoch diese Grenze erreicht, so fällt der Anreiz zum Einsatz zusätzlicher zentralamerikanischer Inputs völlig weg.

Dem könnte man dadurch begegnen, daß man die Höhe der Vergünstigungen nach dem Anteil an regionalen Vorprodukten variiert. Dabei treten keine grundsätzlichen neuen Klassifizierungsprobleme auf, bei einer stufenlosen Anpassung der Förderung würde jedoch der Verwaltungsaufwand stark ansteigen. Die technisch praktikabelste Lösung wäre darum die Bildung einiger Förderungsstufen (z.B. 30 Prozent, 40 Prozent).

Durch diese Abstufung können Investitionen vermehrt gefördert werden, und zwar einmal dadurch, daß die Honorierung eines zusätzlichen Verbrauchs zentralamerikanischer Inputs nicht plötzlich aufhört und zum anderen durch den größeren Kreis der Begünstigten. In sehr zahlreichen Produktionen dürfte es nämlich in absehbarer Zeit aufgrund technisch-ökonomischer Faktoren kaum möglich sein, 50 Prozent der Vorprodukte im MCCA herzustellen. Potentielle Produzenten rechnen also nicht mit einer Förderung ihres industriellen Engagements, unterlassen es möglicherweise. Hoffen sie dagegen, zum Beispiel 30 Prozent ihrer Vorprodukte im MCCA kaufen zu können und sich damit Vergünstigungen einzuhandeln, so stellt dies eine Erweiterung des Kreises der Geförderten dar - und zwar nicht

nur bei dem Verarbeiter, sondern indirekt auch bei den zentralamerikanischen Herstellern der entsprechenden Vorprodukte.

Die vorgeschlagene Stufenbildung kann sich auch günstig auf die ökonomische Effizienz der Faktorallokation auswirken. Ein Unternehmer, der unter 'normalen' Bedingungen zum Beispiel 40 Prozent seiner Vorprodukte aus Zentralamerika bezieht, kann es sich leisten, durch den Bezug zusätzlicher 10 Prozent aus dem MCCA so viel an Effizienz zu verlieren, wie ihm durch die vermehrten Vergünstigungen auf der anderen Seite zuwächst.

Gibt es nur eine einzige, bei Erreichen der 50-Prozent-Grenze einsetzende Förderungsmöglichkeit, so ist diese Differenz - und damit die Versuchung zur (gesamtwirtschaftlichen) Ineffizienz - größer, als wenn das 'Förderungsplus' nur 10 Prozent beträgt. (Steigerung der Vergünstigungen von der 40-Prozent-Stufe auf die 50-Prozent-Stufe).

Durch die oben genannte Stufenbildung dürfte sich auch die Struktur der induzierten Investitionen verändern. War das Erreichen der 50-Prozent-Grenze hauptsächlich konsumnahen Weiterverarbeitern möglich (vgl. S. 46), so würde eine Abstufung dieses Qualifikationskriteriums eine vermehrte Stimulierung auch solcher Produktionen ermöglichen, die weiter von der Stufe des Konsumenten entfernt sind. Da die vom Konsum ausgehende und zu immer weiteren Vorprodukten 'rückwärts' fortschreitende Erweiterung der Produktionspalette den zentralamerikanischen Entwicklungsvorstellungen entspricht, trägt die vorgeschlagene Stufenbildung einer Situation Rechnung, wie sie sich gerade bei einem Erfolg der Industrialisierungsbemühungen vermehrt einstellen wird. Insofern erhöhen diese Förderungsstufen die Zielkonformität des Systems finanzpolitischer Investitionsanreize, insbesondere tragen sie einer erwünschten Entwicklung Rechnung. Damit erübrigte

sie eine später dringlicher werdende entsprechende Änderung des Anreizsystems.

c) Ergebnis

Das System der Anreizmechanismen des CIFDI setzt bei zwei für einen potentiellen Investor wichtigen Faktoren an: bei der Marktentwicklung und -information und bei der Rentabilität. Die einzelnen Förderungsmaßnahmen wirken zielkonform in Richtung auf eine Erhöhung der Rentabilität des vom Investor aufzubringenden Kapitals.

Bei ihrer Kombination in den Prioritätsklassen ergänzen sie sich zum Instrumentarium einer Industrialisierungsstrategie, die von der Erzeugung für den Endverbraucher ausgehend immer konsumfernere Produktionsstufen einschließen soll. Um diesen hauptsächlich von der Substitution der Importe getragenen Prozeß in Gang zu setzen und am Laufen zu halten, werden die dazu notwendigen Investitionen folgerichtig von drei Seiten her vorbereitet und mit hoher Priorität gefördert. Zunächst wird durch Importe die Nachfrage entwickelt und in der Importstatistik ausgewiesen. Eine daraufhin einsetzende zentralamerikanische Produktion kann mit direkter Förderung zwecks Rentabilitätserhöhung rechnen, und schließlich helfen noch neben Schutzzöllen Vergünstigungen für die Verarbeiter der Erzeugnisse, die geschaffene Nachfrage auf das vorhandene zentralamerikanische Angebot zu lenken.

Daß die Verarbeitung regionaler Vorprodukte erst honoriert wird, wenn diese zu mindestens der Hälfte aus dem MCCA stammt, schließt weite Gebiete konsumferner Produktionsstufen von der Förderung aus. Da eine spätere Erzeugung dieser Güter beabsichtigt und zumindest in einzelnen Fällen auch jetzt schon ökonomisch möglich und sinnvoll ist, erscheint der Einbau von Stufen in das Qualifikationskriterium für die Förderung dieser Produktionen wünschenswert.

3. Die Maßnahmen zur Investitionsförderung und das Ziel Vermehrung der Arbeitsplätze

Nachdem der Einfluß der Förderungsmaßnahmen auf die Investitionshöhe erörtert worden ist, soll nun die Wirkung auf das Ziel der Arbeitsplatzschaffung untersucht werden.

Die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze ist abhängig von der Investitionshöhe und der Arbeitsintensität der Produktion. Die günstige Wirkung der Förderungsmaßnahmen des CIFDI auf das Investitionsvolumen war bereits festgestellt worden, so daß im folgenden nur noch der Einfluß auf die Arbeitsintensität zu analysieren bleibt.

a) Der Einfluß der einzelnen Vergünstigungen auf die Arbeitsintensität der Produktion

Durch die Erhebung von Importzöllen bzw. die Aussetzung von Importzollbefreiungen werden im MCCA besonders Investitionen in arbeitsintensiven Produktionen begünstigt (vgl. S. 40f. und S. 70 ff.).

Zollbefreiungen auf den Import von Maschinen und Ausrüstung führen zu einer Verbilligung der Kapitalgüter. Durch diese Änderung der Faktorpreisrelationen verschiebt sich der Punkt der kostengünstigsten Faktorkombination in Richtung eines Mehreinsatzes von Kapital. Dadurch verringert sich die Arbeitsintensität (in den Grenzen, die durch die Technologie und die Kenntnisse der Unternehmer gezogen werden), doch ist dieser Einfluß wegen der geringen Importzölle nicht so gravierend und außerdem auf den Förderungszeitraum begrenzt.

Zollbefreiungen auf den Import von Rohmaterial, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial, Brenn- und Kraftstoffen berühren zwar nicht per se die Arbeitsintensität, werden aber nur an die Prioritätenklassen A und B "neu" vergeben.

Innerhalb dieser Klassen zeitigt die oben genannte Förderungsmaßnahme die größte Anreizwirkung bei solchen Investitionen, die überwiegend importierte Vorprodukte verarbeiten. Nach den Klassifikationskriterien der Artikel 5 und 6 CIFDI sind dies im wesentlichen Unternehmen mit arbeitsintensiven Fertigungstechniken (vgl. S. 47f. und 54), so daß die o.g. Vergünstigung im besonderen Maße zur Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt (siehe auch S. 72f.).

Durch die Rückerstattung von Importzöllen auf Rohstoffe, Halbfertigprodukte und Verpackungsmaterial beim Reexport in Drittländer werden Branchen gefördert, die sowieso schon auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig waren bzw. solche, die mit Hilfe dieser Maßnahmen die Schwelle zur Exportfähigkeit überschreiten können. Dies dürfte vor allem konsumnahen arbeitsintensiven Produktionen der Gruppe A und B möglich sein ¹⁾ (vgl. S. 75f.).

Die Befreiung von Gewinn- und Einkommensteuern ermöglicht den (überwiegend arbeitsintensiv produzierenden) Unternehmen der begünstigten Klassen A und B "neu" einen beschleunigten Rückfluß des investierten Kapitals, das heißt eine verstärkte Selbstfinanzierung, die zu einer Verbesserung der Produktionsanlagen - und damit zu einer kapitalintensiveren Fertigung - genutzt werden kann. Wenn wegen des für Entwicklungsländer typischen Kapitalmangels die Ausstattung eines Unternehmens mit Produktionsmitteln zunächst unzureichend war, so liegt eine entsprechende unternehmerische Reaktion nahe.

1) Da diese Gruppen zeitlich begrenzte Zollvergünstigungen beim Import der o.g. Inputs genießen, kann sich die Rückerstattung der gezahlten Zölle erst nach Ablauf der entsprechenden Förderungsfrist voll auswirken.

Durch die Zahlung von Steuern auf das Grund- und Anlagevermögen würde eine kapitalintensive Produktionstechnik gegenüber einer arbeitsintensiven benachteiligt. Die Befreiung von diesen Steuern wirkt sich - besonders bei industriellen Neugründungen - günstig auf deren Fähigkeit aus, sich am schwierigen Beginn ihrer Tätigkeit mit der notwendigen Ausrüstung zu versorgen (vgl. S. 76f.). Evtl. wird aber dadurch eine kapitalintensivere Technik einer solchen unter Einsatz von mehr Arbeitskräften vorgezogen.

Die Abzugsfähigkeit der Investitionen vom steuerbaren Gewinn stellt einen Anreiz zur Steuervermeidung dar, der auf eine vermehrte Anschaffung von Kapitalgütern zielt. Durch die Steuerersparnis 'bezahlt' der Staat einen Teil der Kapitalgütekosten. Die Preisrelationen der Produktionsfaktoren verändern sich dergestalt, daß eine kapitalintensive Fertigungstechnik bevorzugt wird ¹⁾.

b) Industriepolitische Beurteilung

Hinsichtlich der Arbeitsintensität der Produktion zeitigen die finanzpolitischen Förderungsmaßnahmen unterschiedliche Wirkungen ²⁾, die folgendermaßen systematisiert werden können:

Die Anreizmechanismen sind insgesamt so ausgelegt, daß sie schwerpunktmäßig solche Produktionen induzieren, die für ihren Betrieb viel menschliche Arbeitskraft benötigen (siehe S. 53 f.). Sie sind also für das Ziel der Vermehrung der Arbeitsplätze selbst dann als zielkonform zu beurteilen, wenn

-
- 1) Dies setzt voraus, daß die Faktorproportionen nicht starr sind (sonst würde auch eine vermehrte Nachfrage nach Arbeit entsprechend dem bisher realisierten Verhältnis der Faktoren erzwungen), sondern daß sie zumindest in einem gewissen Rahmen variierbar sind.
 - 2) Diese Wirkungen treten in der Praxis zum Teil gleichzeitig ein - teilweise verstärken sie sich oder wirken auch entgegengesetzt.

sie den Einsatz des Faktors Arbeit nicht direkt verbilligen.

Daneben gibt es aber auch eine Förderung, die nur wegen der hohen Arbeitsintensität der betreffenden Produktion gewährt wird. Dadurch ist es möglich, daß sich nicht nur solche Investitionen dafür qualifizieren, die sowieso besonders arbeitsintensiv produzieren, sondern im Ausmaß der Vergünstigungen entsteht ein Anreiz zu erhöhter Beschäftigung von Arbeitskräften mit dem Ziel, die Grenze zur Förderungswürdigkeit zu erreichen. So wird dem Ziel der Vermehrung der Arbeitsplätze Rechnung getragen.

In diesem Falle kommt es zu einer anderen betrieblichen Faktorkombination als derjenigen, die ohne diese Anreizmechanismen realisiert worden wäre, es wird mehr Arbeit eingesetzt.

Wenn - wie oft angenommen wird - in Entwicklungsländer Kapital zu billig und der Lohn für menschliche Arbeitskraft künstlich überhöht ist ¹⁾, so bedeutet dies einen Schritt in Richtung auf einen betrieblichen Faktoreinsatz, der den im Lande vorhandenen Faktorproportionen eher entspricht. Dieser Effekt ist aber auf den Förderungszeitraum begrenzt, so daß langfristig nur die Induzierung von Investitionen mit besonders hohem Beschäftigungseffekt bleibt, ohne daß der Einsatz von Arbeitskraft noch besonders subventioniert wird.

Einige Vergünstigungen beinhalten Möglichkeiten und Anreize zu vermehrtem Kapitaleinsatz:

(1) So erlauben bestimmte Förderungsmaßnahmen (z.B. die Befreiung von Gewinn- und Einkommensteuern) eine verstärkte Selbstfinanzierung, die zu einer verbesserten Ausrüstung mit Kapitalgütern benutzt werden kann, obwohl

1) Eine Sammlung von Gründen dafür findet sich bei Wolff, a.a.O., S. 11.

das Preisverhältnis von Arbeit und Kapital nicht berührt wurde. Diesen Effekt kann man geradezu als eines der Hauptmotive aller Maßnahmen zur Stärkung der Finanzkraft der Unternehmen ansehen, da man realistischerweise für einen sehr großen Teil der industriellen Neugründungen im MCCA annehmen muß, daß der Mangel an eigenem Startkapital und das schlecht ausgebaute industrielle Kreditwesen zu einer unzureichenden Ausstattung mit Kapitalgütern bei Produktionsbeginn führen. In dieser Situation besteht für den Unternehmer ein Anreiz, zwecks Kostensenkung vermehrt Kapital einzusetzen, bis er seine Ausbringung mit der für ihn günstigsten Faktorkombination stellt.

Durch Förderungsmaßnahmen, die zwar die Modernisierung der Fertigung erlauben, die Faktorpreisrelationen aber nicht ändern, wird demnach eine Ausdehnung der Produktion ermöglicht, ohne daß die Unternehmer langfristig eine andere Faktorkombination anstreben als diejenige, die den im Markt angezeigten Preisverhältnissen der Faktoren entspricht.

(2) Andere Vergünstigungen (z.B. die Zollbefreiung auf den Import von Maschinen) bestehen in einer zeitlich befristeten direkten Verbilligung von Kapitalgütern. Neben dem oben beschriebenen Effekt einer erleichterten Modernisierung der Produktionsprozesse wird dadurch die für den Investor günstigste Faktorproportion in Richtung eines Mehreinsatzes von Kapital verschoben. Dies ist auf Ausmaß und Dauer der relativen Verbilligung der Kapitalgüter begrenzt, so daß sich die betrieblichen Faktorproportionen langfristig wieder nach dem Preisverhältnis der Faktoren richten, das für nicht subventionierte Betriebe gilt.

Das entwicklungspolitische Ziel einer Verbilligung der Kapitalgüter ist darin zu sehen, die Kosten für die Produktionsanlagen zu senken und die Rentabilität des eingesetzten Kapitals zu verbessern. So soll ein Anreiz geschaffen werden, vermehrt privates Kapital für Investitionen zu aktivieren. Dies ist aber nur möglich, wenn nicht produktiv genutztes Geldvermögen vorhanden ist.

Für die Länder des MCCA ist dies keine wirklichkeitsfremde Annahme. Die Verbilligung von Kapitalgütern zielt auf eine Vermehrung des im MCCA produktiv eingesetzten Kapitals, setzt also private Horte oder die Fähigkeit zur Erhöhung des Sparens voraus. Diese dynamische Überlegung geht nicht von gegebenen Faktoren aus, sondern sucht diese zu vermehren.

Dabei wird in Kauf genommen, daß für die Dauer der relativen Verbilligung der Kapitalgüter möglicherweise der vermehrte Kapitaleinsatz auf Kosten der Beschäftigung von Arbeitskräften geht. Dies geschieht in der Erwartung, daß dieser Substitutionsprozeß zeitlich begrenzt ist und daß durch die induzierte Erhöhung der Investitionen mehr Arbeitskräfte absorbiert werden. Damit würde nicht nur eine Steigerung der Produktion eintreten, sondern gleichzeitig auch eine Vermehrung der Arbeitsplätze. Bei dieser dynamischen Betrachtungsweise wären demnach das Ziel der Erhöhung des Einkommens pro Kopf und das der vermehrten Schaffung von Arbeitsplätzen nicht konkurrierende Niveaustiele, sondern miteinander kompatibel.

(3) Neben diesem zeitlich begrenzten Mehreinsatz von Kapital zu Lasten der Beschäftigung von Arbeitskräften bewirkt die steuerliche Absetzbarkeit von Investitionen in Maschinen und Ausrüstung einen permanenten Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital in allen klassifizierten Unternehmen. Wird davon hinreichend lange Gebrauch

gemacht, entsteht die Gefahr übermäßiger Investitionen im Ausmaß der auf diese Weise einsparbaren Steuern. Es kommt zu einer bleibenden Änderung der Faktorkombination dergestalt, daß die im Überschuß vorhandene menschliche Arbeitskraft weniger eingesetzt wird.

Die o.g. Förderungsmaßnahme zielt auf ein dynamischeres Anlageverhalten privater Kapitaleigner und somit auf eine vergrößerte Investitionssumme. So sollen über eine Erweiterung des Produktionsapparates der Output und die Beschäftigung erhöht werden. Es bliebe aber zu prüfen, ob dazu eine permanente Investitionsbegünstigung nötig ist bzw. ob die Stimulierung des Kapitaleinsatzes in der Weise erkaufte werden muß, daß es zur Gefahr übermäßiger Investitionen in den betreffenden Betrieben kommt ¹⁾.

Der Sinn der o.g. Förderungsmaßnahme besteht darin, einen möglichst großen Teil des unternehmerischen Einkommens sofort wieder zur Erweiterung des Produktionsapparates einzusetzen und zu vermeiden, daß es gehortet oder konsumiert wird. Der Überinvestition könnte man dabei einmal dadurch begegnen, daß man die Begünstigung der Investition zeitlich begrenzt, wobei evtl. nach Prioritätenklassen differenziert und möglicherweise noch eine zeitliche Degression der Förderungsintensität eingeführt werden könnte. Damit wäre vermieden, daß ein dauernder Anreiz zu übermäßigem Kapitaleinsatz aufrecht erhalten wird.

Dieses Vorgehen hätte jedoch zwei Nachteile. Einmal trägt diese Lösung - so differenziert sie auch scheint - nicht dem Selbstfinanzierungsbedürfnis eines jeden Begünstigten adäquat Rechnung. Zum anderen soll gerade über die zeitlich

1) Die dauernde Investition hat auch einen Einfluß auf die Marktform; dies soll weiter unten behandelt werden.

unbegrenzte Förderung der Investition aus dem laufenden Produktionsprozeß permanent Kapital für eine dauernde Erweiterung des Produktionsapparates aktiviert werden ¹⁾.

Eine zeitliche Limitierung würde den (künstlichen) Investitionsanreiz nach einer Weile erlahmen lassen, und eine unbefristete Investitionsvergütung birgt die Gefahr einer auch langfristigen Veränderung der betrieblichen Faktorproportionen.

Eine einfache - und zudem verwaltungstechnisch unkompliziertere - Lösung dieses Dilemmas bestünde darin, die Unternehmen nicht nur solche Investitionen von den Gewinnsteuern abziehen zu lassen, die in dieselben Produktionen zurückfließen, bei denen die entsprechenden Mittel erwirtschaftet wurden. Sinnvoller wäre es, in Abänderung der Vorschriften des CIFDI die Steuerabzugsfähigkeit auch auf den Aufbau oder die Erweiterung anderer förderungswürdiger Produktionen auszuweiten.

Dadurch bliebe einmal der Anreiz erhalten, aus den erwirtschafteten Unternehmereinkommen vermehrte Investitionen zu tätigen. Zum anderen würde die Faktorallokation verbessert, da die Unternehmer nicht mehr gezwungen sind, zwecks Steuer-
vermeidung weiterhin im bisherigen Betrieb zu investieren,

1) Dieser Gedanke liegt auch dem Konzept von Galenson/Leibenstein zugrunde, die - unter der Annahme, daß Kapitaleinkommensbezieher eine höhere Sparneigung haben als Bezieher von Arbeitseinkommen - möglichst eine Erhöhung der Einkommen der Kapitalbesitzer empfehlen, um dadurch zu vermehrten Investitionen und höheren Wachstumsraten zu gelangen. (Eine kurze Darstellung dieses Konzepts findet sich bei Wolff, a.a.O., S. 19 ff..) Dies könnte erreicht werden, indem man z.B. mit Hilfe überhöhter Löhne die Unternehmer zu kapitalintensiveren Produktionstechniken veranlaßt. Eine solche Politik, die dem Ziel der Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens einen klaren (zumindest zeitlichen) Vorrang vor dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen einräumt, kann aber schwerlich mit den zentralamerikanischen Zielvorstellungen in Einklang gebracht werden (siehe S. 35).

wobei sie evtl. sogar eine Minderung der Kapitalproduktivität in Kauf nehmen müssen. Sie können vielmehr ihre Gewinne steuerfrei in andere, produktivere Verwendungen fließen lassen. Durch die vorgeschlagene Änderung der Bestimmungen des CIFI wäre also die Allokation der Produktionsfaktoren zu verbessern, ohne daß die stimulierende Wirkung der Investitionsförderung beeinträchtigt würde.

Für die Steuerung des aus gewinnträchtigen Unternehmen fließenden Investitionskapitals wäre ohne großen zusätzlichen Aufwand Sorge zu tragen. Hierfür könnte man die schon bestehenden Prioritätsklassen und Vergünstigungen anwenden. Eine evtl. erwünschte noch straffere Steuerung wäre leicht erreichbar, indem man z.B. die Steuerabzugsfähigkeit der investierten Gewinne nach Prioritätsklassen staffelt (evtl. 40% für Investitionen in Gruppe C, 70% für B und 100% für Gruppe A).

Bei der oben skizzierten Lösung bestünde einmal ein dauernder Anreiz, in der Produktion entstehende Einkommensteile laufend für Investitionen bereitzustellen, zum anderen wäre knappes Kapital produktiver einsetzbar, und gleichzeitig könnte man leicht für die Steuerung der induzierten Investitionen Vorkehrungen treffen.

Die erhöhte Fähigkeit der Unternehmer zu investieren, wird erkaufte durch einen Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand, reduziert also deren Investitionsspielraum im Ausmaß der privaten Steuervermeidung ¹⁾. Eine dadurch möglicherweise erzwungene Verlagerung von Investitionen vom staatlichen in den privaten Bereich hätte den Vorteil, daß die getätigten

1) Bei dieser Überlegung sind allerdings die evtl. auf längere Sicht anfallenden Mehreinnahmen durch beschleunigtes Wachstum nicht berücksichtigt.

Investitionen schon kurzfristig einen Kapazitätseffekt zeitigen ¹⁾. Zudem ist es durchaus fraglich, ob staatliche Mehreinnahmen zu Investitionen (z.B. im Infrastruktursektor oder im Bildungswesen) verwandt werden oder ob sie nicht in den Konsum fließen. Die o.g. Förderungsmaßnahme koppelt die Steuerersparnis an privatwirtschaftlich rentable Investitionen, trägt also direkt zu einer raschen Ausdehnung des marktfähigen Güterangebots bei.

Dies wird aber möglicherweise - besonders durch die vorgeschlagene Änderung - mit einer politisch und wirtschaftlich eventuell unerwünschten kapitalmäßigen (und vielleicht auch personellen) Verflechtung vieler Betriebe und einer daraus resultierenden Machtkonzentration erkauft.

Bei zusammenfassender Würdigung der Anreizmechanismen hinsichtlich des Zieles der Beschäftigungssteigerung ist als wichtigstes festzustellen, daß schwerpunktmäßig Industrien mit hohem Arbeitskräftebedarf gefördert werden. Dies geschieht hauptsächlich dadurch, daß Investitionen induziert werden, die sowieso viel menschliche Arbeit benötigen, und nicht so sehr durch eine künstliche Verbilligung des Einsatzes von Arbeitskräften und die damit herbeigeführte Änderung der betrieblichen Faktorkombination.

Wenn der Kapitaleinsatz gefördert wird, zieht dies zwar möglicherweise die Substitution von Arbeit durch Kapital nach sich, doch ist dies Ausdruck eines entwicklungspolitischen Dilemmas, denn schließlich sind alle Entwicklungsziele nur über eine ausreichende Investition zu erreichen. Die Investitionsförderung soll einerseits die innerbetriebliche Rationalisierung und den Aufbau neuer Produktions-

1) Die Problematik der Frage öffentlicher Investitionen versus Privatinvestitionen kann hier nicht behandelt werden.

stätten beschleunigen, und sie darf andererseits Arbeitskräfte nicht über den Punkt der gesamtwirtschaftlich kostenminimalen Faktorproportionen hinaus freisetzen.

Dem versucht der CIFDI dadurch Rechnung zu tragen, daß der Kapitaleinsatz überwiegend nur zeitlich begrenzt gefördert wird. Selbst in den Fällen, wo sich durch die permanente Investitionsbegünstigung die Gefahr von Überinvestitionen ergibt, wäre dies durch die vorgeschlagene Änderung der Bestimmung leicht vermeidbar, ohne die Wirksamkeit dieses Förderungsinstrumentes einzuschränken Kapital zu mobilisieren. Dadurch würde die hohe Arbeitsintensität der vom CIFDI vorwiegend induzierten Investitionen nicht nachträglich über den Punkt hinaus abgebaut, der auch für nicht subventionierte Unternehmen die kostenminimale Faktorkombination darstellt. Insgesamt wären dann die Förderungsmaßnahmen des CIFDI hinsichtlich des Zieles der Vermehrung der Arbeitsplätze als zielkonform zu bezeichnen.

4. Die Maßnahmen zur Investitionsförderung und das Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz

Nachdem der Einfluß der Förderungsmaßnahmen auf das Ziel der Erhöhung und Strukturierung der Investitionen (s. S.69 ff.) und das der Vermehrung der Arbeitsplätze (s. S.86 ff.) erörtert worden ist, soll nun die Wirkung der Vergünstigungen auf die Zahlungsbilanz untersucht werden.

(1) Ein Importzoll bzw. die Aussetzung von Importzollvergünstigungen erhöhen den Inlandspreis für das betreffende Gut; dessen heimische Erzeuger werden konkurrenzfähiger; dies drückt auf den Import, zumal die Nachfrage bei dem gestiegenen Preis zurückgeht. Durch die zentralamerikanische Zollstruktur wird die Produktion konsumnaher Güter im Inland stärker gefördert als die von Kapitalgütern. Bei ersteren

bestehen sowohl gute Absatzmöglichkeiten als auch gute Produktionsbedingungen im MCCA, so daß durch die o.g. Vergünstigungen die Zahlungsbilanz besonders geschützt wird.

Die gleiche Wirkung wird in verstärktem Ausmaß bei der Bevorzugung zentralamerikanischer Hersteller im Rahmen der Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen erreicht, da diese Stellen noch einen 50%igen Aufschlag auf die normalen Zölle für Importgüter erheben müssen (Art. 42 CIFDI).

(2) Zollbefreiungen verstärken wegen der damit verbundenen Preissenkung den Importsog entsprechend der Preiselastizität der zentralamerikanischen Nachfrage. Im Falle von Maschinen und Ausrüstungsgütern ist der Grad der Selbstversorgung im MCCA gering, doch wegen der niedrigen Zölle auf diese Gütergruppen dürften auch völlig freie Importe zu keiner großen Mehrbelastung der Zahlungsbilanz führen ¹⁾.

Zwar kann der Wegfall der Zölle beim Import von Rohmaterial, Halbfertigerzeugnissen, Verpackungsmaterial, Brenn- und Kraftstoffen zu einem stärkeren Abfluß von Devisen führen, die Belastung der Zahlungsbilanz wird aber dadurch in Grenzen gehalten, daß die o.g. Vergünstigungen zu einem großen Teil von solchen Industrien in Anspruch genommen werden, die zentralamerikanische Vorprodukte verarbeiten und die arbeitsintensiv produzieren, die also einen geringen Importbedarf an variablen Inputgütern haben (besonders bei Förderung nach Gruppe A).

1) Die Importe von Kapitalgütern reagieren aber nicht nur auf deren (geringfügig gesenkte) Preise. Erscheinen durch andere, an anderen Größen anknüpfende Förderungsmaßnahmen oder durch deren Gesamtheit bestimmte Investitionen lohnend, so wird dadurch ein stärkerer Importsog an Kapitalgütern ausgelöst. Siehe dazu auch die Ausführungen am Schluß dieses Gliederungspunktes.

(3) Die Rückerstattung von Zöllen auf den Import von Rohstoffen, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial beim Reexport schlägt als gezielte Exportförderungsmaßnahme nicht nur bei sehr arbeitsintensiven Produktionen der Gruppe A, sondern auch in der Gruppe B stark zu Buche, da dort der Anteil der importierten Vorprodukte hoch und die Exportaussichten gut sind ¹⁾ (vgl. S. 47f. und S. 75f.).

(4) Vergünstigungen bei Steuern auf Gewinne und Einkommen sowie auf Grund- und Anlagevermögen erhöhen die Unternehmereinkommen, ermöglichen also einerseits einen vermehrten Import von hochwertigen Konsumgütern aus Drittländern. Andererseits verstärkt aber auch die Belastung von Kapital beim Investor dessen Fähigkeit, weitere Investitionen zu tätigen. Zum Teil wird die Steuerersparnis sogar direkt an zusätzliche Investitionen gebunden (im Falle des Abzugs der Investitionen vom steuerbaren Gewinn). Da Investitionsgüter überwiegend aus Drittländern bezogen werden müssen, führen die Maßnahmen zur Produktionsförderung gerade im Erfolgsfall zu einer starken Belastung der Zahlungsbilanz. Dies ist jedoch nicht vermeidbar, wenn man die Industrialisierung vorantreiben will und gleichzeitig auf die (nur bei sehr hoher Protektion konkurrenzfähige) umfassende eigene Produktion von Investitionsgütern vorerst weitgehend verzichtet.

1) Die Exporte werden außerdem dadurch begünstigt, daß das für den Weltmarkt geringfügige Exportangebot des MCCA in Drittländern vermutlich keinen spürbaren Preisdruck auslöst. Allerdings dürfte die Rückerstattung bestimmter Importzölle beim Reexport noch nicht ausreichen, um zentral-amerikanischen Industrieerzeugnissen einen Platz auf den Märkten der Industrieländer zu sichern (vgl. dazu die Exportförderungsmaßnahmen von Südkorea, aufgeführt bei Ronald Clapham, Marktwirtschaft in Entwicklungsländern. Zur Anwendung und Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Konzepts, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 21, Hrsg. von E. Tuchtfeldt Freiburg i.Br. 1973, S. 220).

Eine Industrialisierungsstrategie, die durch Investitionsanreize die Kapitalgutimporte zu erhöhen versucht und dabei eine Belastung der Zahlungsbilanz in Kauf nimmt, wird sich bemühen, zumindest die Drittländerimporte von Inputs für die laufende Produktion gering zu halten und die Exporte zwecks Entlastung der Zahlungsbilanz zu forcieren. Der CIFDI versucht dies dadurch, daß die begünstigten Unternehmen in starkem Maße zentralamerikanische Vorprodukte verarbeiten und (heimische) Arbeitskräfte einsetzen. Durch die Konzentration der Förderung auf Produktionen in relativ günstiger Wettbewerbssituation sind der Importsubstitution und der Exportförderung gute Erfolgsaussichten zuzubilligen.

5. Kurze zusammenfassende Würdigung

Die finanzpolitischen Investitionsförderungsmaßnahmen steigern die Rentabilität, fördern und orientieren die unternehmerische Aktivität und steuern die erhöhten Investitionen i.S. einer gezielten Importsubstitution als Teil einer zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie. Diese beinhaltet bevorzugte Investitionen in arbeitsintensive, konsumnahe Produktionsbereiche, deren Inputs zu einem hohen Teil aus dem MCCA stammen. Damit werden gerade die Produktionen gefördert, bei denen am ehesten das Ziel der Investitionssteigerung, das der Schaffung von Arbeitsplätzen und das des Ausgleichs der Zahlungsbilanz miteinander kompatibel erscheinen.

Als Kritik ist anzumerken, daß eine zielkonformere Ausgestaltung der Vergünstigungen möglich wäre, indem man die Verarbeitung zentralamerikanischer Vorprodukte abgestuft nach deren Anteil an den Inputs honoriert (vgl. S. 83f.). Außerdem stellt die jetzige Regelung der steuerlichen Absetzbarkeit der Ausgaben für Investitionen einen dauernden Anreiz zur Überinvestition dar. Diese Quelle der Fehlallokation von Faktoren kann dadurch beseitigt werden, daß die Investition

der Gewinne nicht mehr nur am Ort ihrer Entstehung getätigt werden muß, sondern auch als Neu-Investition in andere Produktionen fließen darf (vgl. S. 92ff.).

IV. Die Angleichung der nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zur Investitionsförderung durch den CIFDI

Bisher wurden diejenigen Bestimmungen des CIFDI behandelt, die eine Steuerung und Steigerung der Investitionen zum Ziele haben (vgl. S. 36 ff. und S. 64ff.). Jetzt soll geprüft werden, inwieweit die nationalen Förderungsmaßnahmen zwecks Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen angeglichen werden und wie dadurch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst wird ¹⁾.

1.) Die gesetzlichen Regelungen des CIFDI

Durch einheitliche Klassifizierung und Förderung will man gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, doch ist nach dem CIFDI keineswegs die Gleichbehandlung aller Produzenten eines bestimmten Gutes in jedem Falle gesichert.

(1) Ungleiche Förderungsmaßnahmen ergeben sich möglicherweise während der Übergangsphase von den nationalen Systemen zum gemeinsamen Förderungssystem. Nach nationalen Gesetzen klassifizierte Unternehmen können nämlich die entsprechenden Vergünstigungen weiterhin genießen oder - falls die gemeinsamen Bestimmungen für sie günstiger sind - ihre Neuklassifizierung nach dem CIFDI verlangen (Überleitungsartikel 1 und 2 CIFDI) ²⁾. Dies ist die generelle Regelung;

-
- 1) Beim Oberziel der wirtschaftlichen Entwicklung soll in diesem Falle ganz überwiegend auf die Steigerung der Produktion abgestellt werden. Zu den anderen mit diesem Oberziel angestrebten Niveauezielen vgl. S. 35.
 - 2) Dies muß aber innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des CIFDI erfolgen. Zudem wird von dem Förderungszeitraum des CIFDI die Zeit abgezogen, während der das betreffende Unternehmen schon nach nationalen Gesetzen gefördert wurde (2. Überleitungsartikel CIFDI).

dadurch kann die allgemeine Anwendung des CIFDI bis zum Ablauf des längsten nationalen Förderungszeitraums hinausgezögert werden.

Diese aufschiebende Wirkung der Überleitungsbestimmungen wird jedoch zeitlich und sachlich eingeschränkt. So gehen nach nationalen Gesetzen geförderte Unternehmen ihrer Vergünstigungen verlustig, wenn sie nicht rechtzeitig davon Gebrauch machen (Einzelheiten s. Überleitungsartikel 1, Abs. 3 CIFDI). Daneben ist eine baldige und vollständige Gleichbehandlung der Importe von Baumaterial gewährleistet, da entsprechende einzelstaatliche Importerleichterungen 30 Tage nach Inkrafttreten des CIFDI wegfallen müssen (1. Überleitungsartikel, Abs. 2). Darüber hinaus werden unterschiedliche Förderungsmaßnahmen auf dem wichtigen Gebiet der Zollvergünstigungen beim Import von Maschinen und Ausrüstung, Rohstoffen und Vorprodukten dann wegfallen müssen, wenn im MCCA ein entsprechendes Angebot zu adäquaten Bedingungen vorhanden ist (1. Überleitungsartikel, Abs. 2 CIFDI in Verbindung mit Artikel 9 Generalvertrag) ¹⁾.

Um während der Übergangszeit Wettbewerbsverzerrung im Bedarfsfalle gänzlich ausschließen zu können, dürfen Unternehmen, die eine geringere Förderung als ausländische Konkurrenten genießen, die gleichen Vergünstigungen erhalten, zu denen der am stärksten geförderte Konkurrenzbetrieb in irgend einem Partnerland arbeitet. Dies gilt nicht nur für nach nationalen Gesetzen klassifizierte Unternehmen ²⁾, son-

1) Auch für solche national geförderten Industrien, die in die Prioritätsklasse C einzuordnen wären, sieht der CIFDI eine Sonderregelung zwecks Verkürzung der Übergangszeit vor (Überleitungsartikel 3). Durch die spätere Aufhebung der Zeitbegrenzung für die Neuklassifizierung sind diese Vorschriften jedoch praktisch gegenstandslos geworden (vgl. Carta Informativa Nr. 124, Februar 1972, S. 4).

2) In diesem Falle erfolgt die Angleichung nach dem ersten Überleitungsartikel, Abs. 1 CIFDI.

dern auch für nicht klassifizierte, die aber nach dem CIFDI klassifizierbar wären ¹⁾. Durch diese umfassenden gesetzlichen Möglichkeiten ist eine ungleiche Förderung im Übergangszeitraum vermeidbar (Kann-Vorschriften).

(2) Eine ungleiche Behandlung kann Unternehmen auch dadurch zuteil werden, daß sie zwar identische Produkte herstellen, dabei aber in unterschiedlicher Weise die Klassifikierungskriterien erfüllen. Dies geschieht eventuell durch einen verschieden hohen Anteil an verarbeiteten zentralamerikanischen Vorprodukten, durch eine unterschiedliche Arbeitsintensität der Produktion oder aber dadurch, daß ein Unternehmen mehr investiert oder in Drittländer exportiert.

Diese ungleiche Behandlung ist jedoch durchaus gewollt. Sie stellt einen Anreiz zu entwicklungspolitischen erwünschtem Verhalten dar, welches entsprechend belohnt wird. Eine unterschiedlich hohe Förderung konkurrierender Unternehmen - und damit ein Eingriff in die Wettbewerbsfähigkeit - wird durch deren verschieden hohen Beitrag zur Erreichung entwicklungspolitischer (Zwischen-)Ziele gerechtfertigt. Die Unternehmen sollen animiert werden, i.S. der Ziele des CIFDI tätig zu werden; dies ist der Sinn der Prioritätensetzung.

(3) Eine besonders massive Förderung erhalten "neue" Industrien der Gruppen A und B (Artikel 11 und 13 CIFDI, s. auch S. 73f.). Daraus ergibt sich zwar ein starker Anreiz, die Produktion "neuer" Güter aufzunehmen, doch werden potentielle Konkurrenten für lange Zeit abgeschreckt, so daß sich die Gefahr der Monopolisierung sehr vieler Märkte ergibt. Während der ersten sieben Jahre nach Inkrafttreten des CIFDI ist es noch möglich, in einem Land eine Produktion

1) Dann erfolgt die Angleichung nach dem vierten Überleitungsartikel des CIFDI.

als "neu" zu fördern, auch wenn dieses Gut schon in einem Partnerstaat hergestellt wird (Art. 25 CIFDI). Dadurch haben Konkurrenten eine größere Chance, in den Markt einzutreten. Dies kann zu einem verstärkten Wettbewerb und zu einer verbesserten Versorgung des Marktes führen. Nach dieser Zeit muß aber ein Unternehmen schon dann als "vorhanden" eingestuft werden, wenn in irgendeinem Partnerland ein Konkurrenzbetrieb besteht. Dadurch ergibt sich die Gefahr, daß sich Monopole mit staatlicher Hilfe nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch auf der Ebene des gesamten MCCA breit machen.

Um jedoch die Eintrittsschranken auf dem nationalen und dem regionalen Markt nicht zu hoch werden zu lassen, ist im CIFDI die Möglichkeit vorgesehen, ausgleichende bzw. angleichende Vergünstigungen an Konkurrenten zu vergeben.

Etabliert sich ein Konkurrenzbetrieb in dem gleichen Land, in dem schon ein als "neu" gefördertes Unternehmen arbeitet, so hat er laut Artikel 17 CIFDI Anspruch auf die gleichen Vergünstigungen wie das "neue" Unternehmen, muß aber auch die gleichen Verpflichtungen übernehmen. Dies gilt nur für "qualifizierte" (in die Gruppe A oder B klassifizierbare) Betriebe ¹⁾.

Glaubt hingegen ein Unternehmer, seine Wettbewerbsfähigkeit sei durch die Vergabe von Zollvergünstigungen auf den Import von Rohmaterial, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial an einen Betrieb in einem anderen zentralamerikanischen Land

1) Diese Anpassung an die Vergünstigungen des Konkurrenten wird nur während dessen Förderungszeitraum gewährt. Danach kann das später installierte 'angepaßte' Unternehmen für die Restlaufzeit seines Förderungszeitraums nur noch als "vorhanden" gefördert werden. So ist dem Ziel der Angleichung der Vergünstigungen genüge getan, und die Einbußen des Fiskus werden geringer.

gefährdet ¹⁾, so kann er selbst auch um Importvergünstigungen nachsuchen. Dabei ist es unerheblich, ob und wie das sich benachteiligt führende Unternehmen klassifiziert ist; entscheidend ist die Gefährdung seiner Wettbewerbsfähigkeit. Anders als im Falle eines Konkurrenten im gleichen Land erfolgt hier aber keine völlige Gleichstellung, sondern die ausgleichende Zollreduktion wird nur in dem Maße vergeben, als es für die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit nötig ist. Diese nur kompensatorische Maßnahme wird noch erschwert durch den schwerfälligen Instanzenweg, der dabei zu durchlaufen ist ²⁾.

Insgesamt gesehen ist festzustellen, daß die Vorschriften des CIFDI genügend Möglichkeiten bieten, auf unterschiedlichen finanzpolitischen Investitionsanreizen beruhende unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Dabei wird offenbar mehr Wert darauf gelegt, eine ungleiche Behandlung qualifizierter Unternehmen innerhalb des gleichen Landes zu verhindern, während die Gleichstellung mit (evtl. nicht stark spürbaren) ausländischen Konkurrenten in manchen Fällen fakultativ ist.

2. Die Angleichung der nationalen Förderungsbestimmungen und das Ziel der Produktionssteigerung

Nachdem geklärt ist, inwieweit der CIFDI eine Angleichung der Investitionsförderungsmaßnahmen bewirkt, soll nun untersucht werden, wie dadurch das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums beeinflußt wird.

-
- 1) ... "que se ha roto la relación de competitividad" ... - so Art. 13 Präferenzprotokoll.
 - 2) So ist ein positives Gutachten der SIECA nötig, über das dann der Exekutivrat entscheiden muß. Zu Details siehe Art. 13 Präferenzprotokoll.

Der Zusammenschluß der zentralamerikanischen Volkswirtschaften zum MCCA und die Vereinheitlichung der nationalen Investitionsanreize stellen notwendige Schritte zur Erweiterung des Marktes, zu einer Verstärkung des Wettbewerbs und zur Verhinderung künstlicher Konkurrenzvorteile dar. Dadurch wird erst eine Voraussetzung für Leistungswettbewerb und für eine Verbesserung der Faktorallokation im Gesamtmarkt geschaffen. Demnach wäre die Angleichung der Anreizmechanismen als systemfördernd zu bezeichnen. Die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen ist eine Bedingung für eine verbesserte Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems. Damit wäre zugleich eine Voraussetzung für beschleunigtes Wirtschaftswachstum geschaffen ¹⁾.

Diese allgemeine, positive Bewertung des CIFDI wäre allerdings hinsichtlich seiner Bestimmungen über "neue" Industrien zu relativieren. Diese Vergünstigung ist von großem Einfluß auf die spätere Marktform. "Neue" Betriebe erhalten nicht nur fast alle Vergünstigungen in größerer Höhe und für längere Zeit als "vorhandene", sie genießen auch als einzige (massive) Zollvergünstigungen auf den Import von Rohstoffen, Halbfertigprodukten, Verpackungsmaterial und Brennstoffen (Art. 11 und 13 CIFDI). Selbst wenn "neue" Betriebe zunächst technisch nicht so gut ausgerüstet sind und eine unteroptimale Betriebsgröße aufweisen, so begünstigt doch die Summe der Förderungsmaßnahmen (im wesentlichen Kostenreduktionen, Zollschutz und Investitionsvergünstigungen) eine rasche Modernisierung und Ausdehnung der Kapazität.

Dies ist als investitionsfördernder Effekt durchaus erwünscht, kann aber die gesamtwirtschaftlich sinnvolle Ver-

1) Die Gültigkeit dieser Aussage auch für Entwicklungsländer wird bekräftigt von Clapham, a.a.O., S. 178 ff., insbesondere S. 182.

wendung investitionsbereiten Kapitals gefährden. Es besteht nämlich die Gefahr, daß über die Investitionsförderung der Aufbau monopolistisch vermachter Märkte begünstigt wird. Der Ausbau der Kapazität kann im Extremfall bis zur Abdeckung der gesamten Nachfrage des MCCA führen.

Dies wäre entwicklungspolitisch vertretbar, wenn die Produktion des Monopolisten der optimalen Betriebsgröße entspräche und wenn bei wachsender Nachfrage weitere Anbieter als Wettbewerber ohne größere Schwierigkeiten in den Markt eintreten könnten und dies auch versuchten. Daran muß aber - ganz besonders bei den Verhältnissen im MCCA - gezweifelt werden.

Einmal sind wegen der politisch und wirtschaftlich oligarchischen Herrschaftsstruktur in den zentralamerikanischen Ländern die Neigung und der Zwang zum Leistungswettbewerb wenig entwickelt ¹⁾. In der überschaubaren Gruppe Privilegierter wird eher versucht, "die Herausforderung potentieller Konkurrenten mehr durch die Schaffung persönlicher Beziehungen als durch besondere Leistungen abzufangen" ²⁾.

Dies ist vor allem in nationalem Rahmen möglich. Selbst wenn schon einige Anbieter vorhanden sind, ist oft "ein beunruhigend störungsfreies, aber eben auch wachstumsretardierendes Nebeneinander potentieller Konkurrenten" ³⁾ zu beobachten.

1) Detaillierte Gründe für dieses Phänomen finden sich bei Dieter W. Benecke, Kooperation und Wachstum in Entwicklungsländern. Eine Analyse des Beitrags der Genossenschaften zur wirtschaftlichen Entwicklung, Schriften zur Kooperationsforschung, A. Studien, Bd. 2, Tübingen 1972, S. 22, S. 23f., S. 43f., S. 57f..

2) Ebenda, S. 23.

3) Ebenda, S. 58.

Zum anderen verstärkt die massive Förderung "neuer" Industrien die ohnehin schon vorhandene Neigung, in konkurrenzlose Produktionen zu investieren. Wettbewerber eines in einem Partnerland angesiedelten "neuen" Unternehmens erhalten nämlich - über die weit geringere Förderung als "vorhandene" Betriebe hinaus - nur in dem Maße Vergünstigungen, als dies zur Herstellung ihrer Konkurrenzfähigkeit notwendig ist; auch dies ist nur fakultativ. Überdies muß ein langer Instanzenweg mit unsicherem Ergebnis durchlaufen werden. Erscheint zum Beispiel wegen geringer Wettbewerbsintensität die Konkurrenzfähigkeit des Newcomers kaum oder gar nicht gefährdet, so erhält er nur geringe oder überhaupt keine zusätzliche Förderung. Investitionsberechtigtes Kapital wird dadurch verstärkt in noch nicht 'besetzte' Märkte abgedrängt, wo evtl. aufgrund der großen Vergünstigungen die Kapitalrentabilität viel höher ist und wo man sich wegen der o.g. Überlegungen auf absehbare Zeit vor spürbarer Konkurrenz sicher fühlen kann.

Demnach wäre in vielen Fällen erst dann mit Konkurrenten zu rechnen, wenn diese lukrativen Lücken weitgehend gestopft sind. Währenddessen haben sich allerdings vielfach Markteintrittsschranken gebildet, die die monopolistischen Positionen schützen und die Investitionsbereitschaft potentieller Konkurrenten mindern.

Eine solche Entwicklung wird durch die zum Zeitpunkt der Produktionsaufnahme schon fortgeschrittene optimale Betriebsgröße begünstigt. Entwicklungsländer stellen nämlich in der Regel nicht - auch für Industrieländer - vollkommen neue Produkte her, sondern bisher importierte Güter werden nunmehr im Inland erzeugt ¹⁾, und eine entsprechende Produktion

1) Bei R. Vernon, International Investment and International Trade in the Product Cycle, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXX, May 1966, Nr. 2, S. 192 ff. und

wird erst in einer späteren Marktphase aufgenommen ¹⁾. Die Importe, die evtl. den ausländischen Verbrauchsgewohnheiten nur in einem gewissen zeitlichen Abstand folgen, müssen nämlich einen bestimmten Umfang angenommen haben, bis eine heimische Herstellung rentabel wird. Bis dahin ist mindestens die Experimentierungsphase bei den ausländischen Produzenten überwunden, und das (evtl. schon ziemlich standardisierte) Produkt wird in größeren Betriebseinheiten und kapitalintensiver erzeugt ²⁾.

Dem zentralamerikanischen Investor fehlt es möglicherweise an Kapital für die sofortige Errichtung eines Betriebes optimaler Größe. Die Produktion wird dann mit arbeitsintensiveren Fertigungsverfahren aufgenommen werden müssen. Während des (langen) Förderungszeitraums sollen die Vergünstigungen die nötige Selbstfinanzierung ermöglichen und rasch eine Modernisierung der Produktion und eine Erweiterung der Kapazität herbeiführen. Damit wird in Bezug auf Produktionstechnik und Betriebsgröße die Entwicklung beschleunigt ³⁾.

Daneben gibt es weitere allgemeine Gründe, weshalb in kleinen Entwicklungsländern nur wenige Anbieter auf dem Markt existieren. Die Aufnahme der Produktion im MCCA führt wegen der (i.d.R. zumindest anfänglich vorhandenen) Schutzbedürf-

S. 201 ff., finden sich eine Reihe von Gründen für diese These.

- 1) Zu den Marktphasen vgl. Ernst Heuss, Allgemeine Markttheorie, St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 21, Tübingen u. Zürich 1965, S. 25 ff..
- 2) Vgl. Klaus-Peter Kruber, Unternehmensgrößen und Wettbewerb auf wachsenden Märkten, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 70, Hrsg. Rudolf Regul, Baden-Baden 1973, S. 189 und S. 191 f..
- 3) Eine sofortige Produktionsaufnahme in modernsten Betriebsanlagen ist dann möglich, wenn finanzkräftige Ausländer Direktinvestitionen tätigen. Wegen der im Vergleich zu Industrieländern anderen Preisrelationen der Faktoren werden diese aber - soweit möglich und nötig - anders kombiniert.

tigkeit der heimischen Industrie zu Preiserhöhungen, die die Nachfrage einschränken ¹⁾.

Durch die eingeschränkte zentralamerikanische Nachfrage wird auch die Zahl der möglichen Anbieter reduziert. Zudem sprechen die Knappheit an Kapital, know how und industriellen Unternehmern dafür, daß nur wenige Konkurrenten auftreten werden.

Diese Gefahr der Monopolisierung wird durch die in der Marktphase der Produktionsaufnahme schon fortgeschrittene optimale Betriebsgröße noch verstärkt. Durch die Bildung des MCCA wurde zwar ein größerer Markt geschaffen, doch dürfte in vielen Fällen auch dessen gesamte Nachfrage nur für einige wenige oder gar nur einen einzigen Anbieter optimaler Größe ausreichen.

In dieser für viele Entwicklungsländer typischen Situation schränkt der CIFDI die Zahl der potentiellen Konkurrenten noch weiter ein. Durch die sehr viel stärkere Förderung "neuer" Unternehmen gegenüber "vorhandenen" wird anfänglich die Neigung der Investoren, einem "neuen" Betrieb Konkurrenz zu machen, herabgesetzt, und in einer fortgeschrittenen Marktphase hat sich das als "neu" geförderte Unternehmen dank der Vergünstigungen und der langjährigen Monopolstellung eine schwer zu erschütternde Position geschaffen ²⁾. Möglicherweise ist dann auch der Anreiz für investitionsbereites Kapital, in den Markt einzutreten, gering. Die barriers of entry, die bei Produktionsbeginn im MCCA oder kurz danach noch leicht zu überwinden gewesen sein mögen,

1) Ob es später zu Preissenkungen kommt, hängt wesentlich von der Marktphase, in der die Produktion im MCCA aufgenommen wurde und von dem realisierbaren Wettbewerb ab.

2) Vgl. Kruber, a.a.O., S. 195 f..

werden durch den CIFDI künstlich erhöht. So kann selbst in den Fällen, wo eine größere Anzahl von Anbietern optimaler Größe im ICCA operieren könnte, die Marktform des (engen) Oligopols begünstigt werden. In dieser Situation ist mit einem wesentlichen Preiswettbewerb nicht mehr zu rechnen ¹⁾. Außerdem erhöht sich die Kollusionsgefahr, und die dynamisierenden Wirkungen des Wettbewerbs werden gemindert ²⁾.

Hier offenbart sich ein Dilemma, da eine marktwirtschaftlich orientierte Entwicklungspolitik mit schnellen und sicheren Gewinnen locken muß, um privates Kapital für die industrielle Entwicklung dienstbar zu machen. Die dynamisierende Wirkung des Wettbewerbs kommt aber oft genug nicht voll zum Tragen, da die technischen und ökonomischen Gegebenheiten in kleinen Ländern in Verbindung mit der Entwicklungsförderung häufig zu monopolistisch vermachteten Märkten führen ³⁾.

Darüber hinaus werden die Gewinnaussichten des Investors vielfach dadurch verbessert, daß man bei ihm Hoffnungen auf eine (zumindest zeitweilige) Monopolstellung erweckt, indem man potentielle Konkurrenten behindert oder ganz ausschließt - mit der Begründung, die noch geringe Nachfrage sei von einem einzigen Anbieter zu befriedigen, und außerdem könne man sich im gegenwärtigen Entwicklungsstadium sowieso keine Konkurrenz leisten.

Die Offenheit des Marktes in der Expansionsphase ist jedoch wichtig für das Funktionieren des Wettbewerbs, da in

1) Vgl. ibidem, S. 96.

2) Diese Wirkungen werden von Clapham, a.a.O., S. 182, herausgestellt.

3) Die Notwendigkeit, nach einer Übergangsfrist die Landesgrenzen dem internationalen Wettbewerb zu öffnen, wird weiter unten behandelt.

späteren Phasen der Markteintritt schwer und wenig reizvoll ist ¹⁾. Die Gewinnaussichten über eine Begünstigung der Monopolisierung zu erhöhen, mag zwar anfangs zu einer verstärkten Mobilisierung privaten Kapitals führen, kann aber später die Investitionsneigung dämpfen - jedenfalls wird nicht der gesamtwirtschaftliche Nutzen daraus gezogen, der langfristig bei mehr Wettbewerb möglich wäre.

Diese Überlegungen lassen es angeraten erscheinen, die sich durch die o.g. Regelung des CIFDI ergebende zusätzliche Tendenz zur Monopolisierung abzuschwächen, indem man die Differenz in der Förderung von "neuen" und "vorhandenen" Produktionen aufhebt oder vermindert.

V. Elemente einer Industrialisierungsstrategie

Die voranstehenden Erörterungen haben die Adäquanz des CIFDI hinsichtlich seiner drei Niveaüziele zu klären versucht ²⁾. Dabei sind Elemente einer Industrialisierungsstrategie sichtbar geworden. Es soll nun geprüft werden, wie diese Elemente zu verbinden und entwicklungspolitisch zu bewerten sind.

Dabei wird es nötig sein, sich auch mit anderen Konzeptionen und mit Einwänden gegen diese sich abzeichnende Industriali-

1) Vgl. Kruber, a.a.O., S. 207. Auch Jan-Peter Wülbern, Zur Frage einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung in Entwicklungsländern, Bochumer Schriften zur Entwicklungsfor- schung und Entwicklungspolitik, Bd. 7, Hrsg. Hans Besters u.a.m., Düsseldorf 1970, S. 95, unterstreicht die ent- wicklungspolitische Bedeutung des Imitators, der dem als 'derivative innovator' bezeichneten ersten Importsubsti- tuteur Konkurrenz macht.

2) Auf eine abschließende Zusammenfassung dieser Ausführun- gen und der dabei gewonnenen Ergebnisse ist verzichtet worden, da dies bei der späteren Bewertung des CIFDI er- folgt (vgl. S. 161ff.).

sierungsstrategie auseinanderzusetzen. Gelingt es, auf diese Weise eine den zentralamerikanischen Ländern adäquat erscheinende Strategie zu entwickeln, so wäre noch zu klären, inwieweit die Industrialisierungspolitik im MOCA dieser Konzeption wirklich folgt. Daraus ergäben sich Kritikpunkte und evtl. Verbesserungsvorschläge für den CIFDI, und es könnten Beurteilungskriterien für die weiteren noch zu untersuchenden Industrieförderungsmaßnahmen abgeleitet werden.

1.) Importsubstitution als Industrialisierungsstrategie ¹⁾

Als wichtigstes entwicklungsstrategisches Element des CIFDI war die Importsubstitution festgestellt worden. Die heimische Erzeugung bisher importierter Güter ist heute fester Bestandteil der Industrialisierungspolitik einer Vielzahl von Entwicklungsländern, vor allem in Südostasien und Lateinamerika ²⁾. Besonders seit Beginn der fünfziger Jahre ³⁾ wird mit dieser Strategie versucht, das wirtschaft-

-
- 1) Als Importsubstitution soll hier die Abnahme des Anteils der Importe an der Befriedigung des gesamten Bedarfs an einem Gut in einem bestimmten Lande verstanden werden. "Nur eine Produktionssteigerung einer mit Importen konkurrierenden Industrie, die über die durch die Einkommenselastizität und Änderung der Preisrelationen bestimmte Nachfragesteigerung hinausgeht, ist hiernach Importsubstitution". So Lutz Hoffmann, Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 25, Hrsg. Walther Hoffmann, Tübingen 1970, S. 111 f. (künftig zitiert als Hoffmann I).
 - 2) Helmut Hesse, Importsubstitution und Entwicklungspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 142 (1968), Tübingen 1968, Seite 641 ff. führt eine Reihe von Beispielen dafür an. Vgl. ebenda, S. 645 ff. (künftig zitiert als Hesse I).
 - 3) Obwohl die Importsubstitution schon im Verlauf der beiden Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise zeitweise intensiver betrieben worden war, wurde sie erst ab dem oben genannten Zeitpunkt zur erklärten Industrialisierungsstrategie. So Bernd Stecher, Entwicklungsstrategien und internationale Arbeitsteilung - Die Erfahrungen in Chile, Südkorea und Mexiko, Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftlichen Fragen, Heft 23 (August 1972), S. 3 (künftig zitiert als Stecher I).

liche Wachstum zu beschleunigen, Arbeitslose vermehrt in den Produktionsprozeß einzugliedern, die meist angespannte Zahlungsbilanz zu entlasten und die Abhängigkeit vom Ausland zu überwinden ¹⁾.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit die Imports substitution zur Erreichung der genannten Ziele geeignet ist, um klären zu können, wie dieses Instrument im Falle des MCCA zu beurteilen ist. Dazu sind zunächst einmal allgemeine Einwände der Außenhandelstheorie gegen eine Imports substitutionspolitik zu behandeln. Im Anschluß daran sollen Einflußfaktoren analysiert werden, die für eine erfolgreiche Ablösung der Importe durch heimische Produktion von Bedeutung sind.

a) Imports substitution und die Theorie der internationalen Arbeitsteilung

Häufig wird die Politik der Imports substitution von der (statischen) Theorie des internationalen Handels als Abkehr von dem Spezialisierungsgebot der die Weltproduktion maximierenden internationalen Arbeitsteilung verurteilt. "Für die Durchführung der Imports substitution wird eine zumindest teilweise Preisgabe des Freihandels durch Einführung von Schutzzöllen und anderen restriktiven Maßnahmen als notwendig angesehen" ²⁾.

Es gibt aber Fälle, in denen die Imports substitution nicht durch Handelsrestriktionen induziert wird und wo sie keine

1) Zu den mit der Imports substitution verfolgten Zielen vgl. Stecher I, a.a.O., S. 1 u. 3; ferner Hesse I, a.a.O., S. 645f.; ferner José A. Datas-Panero, Imports substitution, in: Finanzierung und Entwicklung, Vierteljahreshefte des Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe in Zusammenarbeit mit dem HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg und der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 8. Jahrgang (1971), Heft 3, S. 36.

2) Hoffmann I, a.a.O., S. 40.

wachstumsmindernde Fehlallokation der Ressourcen darstellt ¹⁾.

Ein Beispiel für Importsubstitution bei nicht administrativ beschränktem Außenhandel liegt dann vor, wenn sich - wie dies für traditionelle Exportprodukte der Entwicklungsländer behauptet wird - die ausländische Nachfrage im Zeitablauf verringert ²⁾. Dann verschlechtern sich die Terms of Trade dergestalt, daß die Verteuerung der Importe eine Importsubstitution notwendig macht, um das Gleichgewicht im Außenhandel zu halten.

Sind weiterhin die Einkommenselastizitäten für importierte Güter höher als für exportierte, so kommt es zu ungünstigeren Terms of Trade ³⁾. Wenn die von Entwicklungsländern überwiegend importierten industriellen Fertig- und Halbfertigprodukte meist einkommenselastischer nachgefragt werden als ihre (traditionellen) Exportgüter, müssen bei gleichgewichtigem Warenaustausch Importe substituiert werden.

Vergrößert ein Land sein Produktionspotential im Verhältnis zu dem seiner Außenhandelspartner, so verändert es dadurch seine Terms of Trade zu seinen Ungunsten (Mills Paradox) ⁴⁾.

"Das erhöhte Angebot an Gütern... führt zu einer Verschlechterung der Terms of Trade und damit zur Importsubstitution" ⁵⁾.

1) Im folgenden sollen nur vier einfache Parameterkonstellationen kurz dargestellt werden, bei denen es zur Importsubstitution kommen muß, wenn das Gleichgewicht erhalten bleiben soll. Zu weiteren, auch komplexeren Fällen vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 50 ff..

2) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 54 ff.. Ob und inwieweit dies für "die Entwicklungsländer" zutrifft, wird viel diskutiert. Vgl. dazu Hoffmann I, a.a.O., S. 37 ff..

3) Zu diesem Argument vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 60.

4) Dieses "wichtige Argument gegen die Spezialisierungsdoktrin" findet sich bei Hoffmann I, a.a.O., S. 61 f..

5) Hoffmann I, a.a.O., S. 61.

Entscheidend ist das Wachstum eines Landes verglichen mit dem seiner Handelspartner. Da die Entwicklungsländer ihr Wirtschaftspotential im Vergleich zu dem der Industrieländer vergrößern wollen, müssen sie - sollen nicht die reicheren Länder einen größeren Gewinnanteil aus dem Außenhandel ziehen - bisherige Importgüter im Inland erzeugen.

Schließlich führt auch eine sich im Entwicklungsprozeß ergebende Verringerung der komparativen Kostenunterschiede zu (gleichgewichtiger) Importsubstitution ¹⁾.

Bei den obigen Fällen der (von der klassischen Theorie angenommene) konstanten bzw. abnehmenden Grenzrate der Transformation war Importsubstitution für gleichgewichtigen Außenhandel notwendig ²⁾. Geht man von anderen Ertrags- bzw. Kostenverläufen - z.B. zunehmenden Faktorerträgen - aus, d.h. wird eine zunehmende Grenzrate der Transformation angenommen, so wirkt dies unter Wettbewerbsbedingungen in Richtung auf eine Spezialisierung der Produktion ³⁾, läuft also der Importsubstitution entgegen. Dies ermöglicht eine Erklärung, warum der Außenhandel am stärksten zwischen Industrieländern expandiert, in der Regel also Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung, fast gleichem Klima und technischem Wissen, zwischen denen nicht von vornherein besondere ('ex ante') Unterschiede in den komparativen Kosten bestehen ⁴⁾. Die Ausweitung einer (evtl. zufällig aufgenommenen) Produktion führt zu zunehmenden Erträgen - z.B. wegen der verbesserten Qualität des Faktors Arbeit durch Bildung

1) Vgl. ebenda, S. 63.

2) Vgl. ebenda, S. 82 f..

3) Bei dem als wahrscheinlichsten anzunehmenden Fall, nämlich dem aufeinander folgender zunehmender und abnehmender Erträge, sind verschiedene Gleichgewichte möglich. Welches davon realisiert wird, hängt von der (evtl. zufälligen) historischen Entwicklung ab. So Hoffmann I, a.a.O., S. 83 ff. und S. 94 f..

4) Diese Überlegungen einschließlich der Konsequenzen für die Importsubstitution und deren anfängliche Protektion finden sich bei Hoffmann I, a.a.O., S. 87 ff..

eines Facharbeiterstammes. In der ex post Betrachtung sind dann komparative Vorteile feststellbar, die sich allerdings evtl. auch genau umgekehrt ergeben hätten können.

Für Entwicklungsländer eröffnet dies die Möglichkeit, eine vorgegebene Produktions- und Außenhandelsstruktur durch Importsubstitution grundlegend zu ändern, wobei die veränderte Struktur einem neuen Gleichgewicht entsprechen kann.

Der einzuschlagende Entwicklungspfad hängt von der Voraussicht der langfristigen Entwicklung der (externen) Erträge ab. Dabei ist besonders die Verbesserung der Faktorqualität (Ausbildung) schwer abzuschätzen und erfordert Investitionen über einen langen Zeitraum. Darüber hinaus lassen die Höhe der Investitionen, ihre lange Ausreifungszeit und oft genug die Unsicherheit über die Konstanz der staatlichen Wirtschaftspolitik das Risiko für private Investoren möglicherweise so hoch erscheinen, daß mit einer spontanen Importsubstitution nicht zu rechnen ist.

In diesem Falle könnten evtl. finanzpolitische Schutz- und Anreizmechanismen für die Industrie des betreffenden Landes einen Entwicklungspfad aufzeigen und den Prozeß der Umstrukturierung beschleunigen, ohne langfristig zur Fehlallokation von Faktoren zu führen. Dabei bestimmen die Qualität dieser (staatlichen) Voraussicht und der darauf aufbauenden Prioritätenentscheidung und Mittelwahl ganz wesentlich den Erfolg der Importsubstitutionspolitik.

b) Ländergröße und Importsubstitution

Bisher sind Bedingungen dargestellt worden, unter denen es zu einer Veränderung der Produktions- und Außenhandelsstruktur durch Importsubstitution kommt. Dabei war von der Größe des Landes abstrahiert worden, d.h. es war unterstellt

worden, daß die Möglichkeiten zur heimischen Produktion bisher importierter Güter unabhängig von der Landesgröße gegeben seien. Dies wird jedoch bestritten. Im folgenden soll daher der Zusammenhang zwischen der Importsubstitution und der Größe eines Landes untersucht werden.

Die Größe eines Landes kann durch einige Merkmale charakterisiert werden, die auch für die Importsubstitution von Bedeutung sind ¹⁾:

Nach der geographischen Ausdehnung haben größere Länder in der Regel auch eine stärkere tatsächliche und potentielle Angebotsbasis. Größere natürliche Ressourcen und evtl. verschiedene Klimazonen eröffnen umfangreichere Produktionsmöglichkeiten als in kleineren Ländern.

Die Bevölkerungsgröße ist sowohl für die Angebotsseite (Produktionsfaktor Arbeit) als auch für das Volumen des Binnenmarktes von Wichtigkeit.

Die Realeinkommensgröße spielt für die Bestimmung des aktuellen Wirtschafts- und Marktpotentials eine große Rolle. Zieht man aber die künftige, durch die Wachstumspolitik zu schaffende Einkommensentwicklung in Betracht, so wird die Bedeutung dieses Faktors für die Ländergröße relativiert.

Aus diesen Kriterien kann man (grobe) Typen von Entwicklungsländern bilden, die Aussagen über die Möglichkeiten zur Importsubstitution zulassen ²⁾.

1) Die folgenden drei Kriterien finden sich bei Detlef Lorenz, Zur Typologie der Entwicklungsländer, Neue Wissenschaftliche Bibliothek 24, Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. Bruno Fritsch, Köln - Berlin 1968, S. 44 (künftig zitiert als Lorenz I).

2) Die folgenden drei Typen finden sich bei Lorenz I, a.a.O., S. 48 ff.

(1) Kleine Länder besitzen einen zu engen Binnenmarkt, um eine umfassende Industrialisierung (von einfachen Konsumgütern bis zu hochwertigen und komplizierten Investitionsgütern) darauf gründen zu können. Für viele Produktionen ist die interne Nachfrage nicht groß genug, um economies of scale zu realisieren. Außerdem dürften vielfach auch die notwendigen Ressourcen nicht vorhanden sein. Will ein solches Land, um seine Entwicklung voranzutreiben, Betriebsgrößenvorteile wahrnehmen, so muß es seine Faktoren auf eine geringe Zahl von Produkten konzentrieren, um diese auf dem Weltmarkt gegen sonstige Güter seines Bedarfs eintauschen zu können. Diese Länder sind also auf einen hohen Exportanteil angewiesen; der Exportsektor wird zum 'leading sector'. Sein Erfolg ist für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung entscheidend. Eine Politik genereller Importsubstitution würde - sofern überhaupt möglich - gerade in einem kleinen Land wegen der notwendigen Schutzmaßnahmen für die heimische Industrie die Exportchancen mindern und damit die wirtschaftliche Entwicklung hemmen ¹⁾.

(2) Für Länder 'mittlerer Größe' gilt das oben Gesagte in verringertem Ausmaße zwar auch, doch kann auf dem Binnenmarkt evtl. eine genügend große Nachfrage induziert werden, um eine breitere Industrialisierung (zumindest langfristig) zu tragen. Dies eröffnet einen größeren Spielraum für die Importsubstitutionspolitik. Die (für das Wachstum wichtigen) Exporte werden dadurch begünstigt, daß die exportierende Industrie im Binnenmarkt einen gewissen Rückhalt hat.

(3) 'Große Länder' haben oft reichliche natürliche Ressourcen, dazu ein großes Bevölkerungspotential und damit einen genügend großen (potentiellen) Binnenmarkt, um langfristig eine diffe-

1) Siehe auch unten zur Branchenstruktur einer erfolgreichen Importsubstitutionspolitik.

renzierte Produktionsstruktur durch überwiegend binnenwirtschaftliche Arbeitsteilung aufzubauen. Als Gründe dafür werden Skalenerträge, interindustrielle Vorteile und die Kosten der Raumüberwindung genannt ¹⁾. Die Transportkosten begünstigen insofern die inländische Produktion, als sie in geographisch ausgedehnten Ländern einen größeren Schutz vor ausländischen Wettbewerbern darstellen. Dies gilt in gleicher Weise für geographisch entlegene Länder.

Die Entwicklung eines 'großen' Landes hängt nicht entscheidend vom Außenhandel ab. Der Importbedarf vor allem an Kapitalgütern ist anfangs zwar hoch, im Ganzen ist aber der Außenhandel als 'lagging sector' anzusehen, dessen Bedeutung mit fortschreitender Entwicklung relativiert wird ²⁾. Unter diesem Typ wären nur wenige Länder einzureihen: Indien, China, evtl. Brasilien, Indonesien.

Wenn auch eine generelle quantitative Abgrenzung der Größenstufen in befriedigender Weise nicht möglich ist ³⁾, so

-
- 1) Der letztere der drei Gründe findet sich bei Hoffmann I, a.a.O., S. 159 ff. und wird dort eingehender diskutiert.
 - 2) Selbst wenn eine verstärkte Einschaltung in die internationale Arbeitsteilung dem Wachstum des Landes förderlich wäre, wird sie in der Praxis aus kolonialen Erfahrungen und wegen des Protektionismus der Industrieländer oft nicht forciert.
 - 3) Vgl. Lorenz I, a.a.O., S. 45. Bei einem Versuch der Quantifizierung nach der Bevölkerungszahl kam die International Economic Association auf ihrer Jahrestagung 1957 in Lissabon zu einer rohen Einteilung der Länder von 150 Millionen, 50 Millionen und 10 Millionen Einwohnern. Vgl. E.A.G. Robinson (Hrsg.), Economic Consequences of the Size of Nations, London 1960, S. XII, zitiert bei Lorenz I, a.a.O., S. 60, Fußnoten 14 und 19. An anderer Stelle weist Robinson darauf hin, daß eine ganze Anzahl bestimmter industrieller Aktivitäten in größeren Ländern vorzufinden sei, in kleineren hingegen meistens nicht. Die Trennung sieht er für den Normalfall zwischen 10 und 15 Millionen Einwohnern. Vgl. ebenda, S. XII, zitiert bei Lorenz I, a.a.O., S. 61 f..

scheint diese Einteilung doch sinnvoll für die Erklärung der Möglichkeiten eines Landes zur Importsubstitution. Hier ist sie insofern von Nutzen, als sie Aussagen über den Zusammenhang zwischen der Größe des Landes und seiner Fähigkeit, sich durch binnenwirtschaftliche Arbeitsteilung zu entwickeln, ermöglicht ¹⁾.

c) Branchenstruktur und Protektion der Importe substituierenden Industrien

Bisher war der Spielraum eines Landes bei der Importsubstitution in Abhängigkeit von seiner Größe untersucht worden. In der entwicklungspolitischen Literatur werden darüber hinaus weitere Einflußfaktoren für den Erfolg der Importsubstitutionspolitik besonders diskutiert, nämlich die Branchenstruktur der Investitionen und Ausmaß und Dauer der Protektion für die mit Importen konkurrierende inländische Industrie.

Ausmaß und Dauer des Schutzes der Inlandsproduktion sind Problem für die Wachstumspolitik, da einmal die Protektion als Anreiz für eine rasche Produktionsaufnahme bzw. -erweiterung meistens nötig ist, dies aber andererseits die Gefahr einer Fehlallokation der Ressourcen mit sich bringt ²⁾. Eine Vergeudung knapper Ressourcen liegt vor, wenn die höheren Kosten der Inlandsproduktion durch Standortnachteile hervorgerufen werden, die auf absehbare Zeit im Entwick-

1) Dieser Zusammenhang wird auch so gesehen bei Helmut Hesse, Der Außenhandel in der Entwicklung unterentwickelter Länder, unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 3, Hrsg. Walther G. Hoffmann, Tübingen 1961, S. 10 f. (künftig zitiert als Hesse II); ebenso bei Hollis B. Chenery, Komparativer Vorteil und Entwicklungspolitik, in: Fritsch, a.a.O., S. 344.

2) Vgl. Stecher I, a.a.O., S. 6.

lungsprozeß nicht überwunden werden. Die Protektion ist hingegen allokat ionstheoretisch in dem Maße vertretbar (und zu reduzieren!), wie die Kosten der inländischen Erzeugung zunehmend durch größere Stückzahlen, Lernprozesse der Arbeiter und der Unternehmer, interindustrielle Vorteile und ähnliches gesenkt werden können, bis innerhalb einer angemessenen Zeitspanne die Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Schutzmaßnahmen erreicht ist.

Dazu ist die Protektion degressiv zu gestalten, um zu verhindern, daß auf dem Binnenmarkt große Preis- und Kostenspielfräume entstehen und genutzt werden ¹⁾, und um einen dauernden Druck in Richtung einer Leistungsverbesserung aufrechtzuerhalten. Um potentiellen Investoren feste Daten für die Planung zu geben, sollten von Anfang an Ausmaß und Zeitablauf des Abbaus festgelegt werden - zumal zu erwarten ist, daß die Begünstigten den Abbau der Schutzmaßnahmen zu verhindern trachten ²⁾.

Die Notwendigkeit, Höhe und Dauer der Protektion der heimischen Industrie zu begrenzen, ergibt sich auch aus der möglichen Verschlechterung der binnenwirtschaftlichen Terms of Trade für die inländische Landwirtschaft ³⁾.

Wird dadurch die Einkommensverteilung zu sehr zu Lasten des primären Sektors verändert, so wird dessen (für die Gesamtwirtschaft wichtige) Entwicklung gebremst, und auch der notwendige Kapitaltransfer aus diesem Bereich in andere Sektoren kann beeinträchtigt werden ⁴⁾.

1) Vgl. ibidem.

2) Vgl. ibidem.

3) Vgl. Clapham, a.a.O., S. 193.

4) Vgl. ibidem, S. 193 f.. Dort finden sich auch Quellen, nach denen die Importsubstitutionspolitik in Pakistan zu einer 'Steuer' auf landwirtschaftliche Einkommen in Höhe von 11 bis 13% (1949-1964) und in Argentinien in Höhe von 30 bis 40% (1947-1955) führte.

Bezüglich der Branchenstruktur gilt allgemein, daß jene nationalen Produktionen sich am ehesten auf dem Binnenmarkt durchsetzen können, deren Nachfrage genügend groß für die Erreichung von Skalenerträgen ist und die komparative Kostenvorteile besitzen oder (langfristig) erwerben können. Weitgehend Einigkeit besteht darin, daß die Importsubstitution bei (einfacheren) industriellen Konsumgütern und Massenbedarfsartikeln beginnt: Dort besteht der größte Markt, der technische Horizont entspricht am ehesten den Fähigkeiten der Einheimischen und bei den vorherrschend arbeitsintensiven Fertigungstechniken führen die inländischen Faktorproportionen zu komparativen Vorteilen ¹⁾. In dieser Phase sind hier die stärksten Wachstumsimpulse zu erzielen, da für diese Güter eine sehr einkommenselastische und teilweise auch unbefriedigte Nachfrage festzustellen ist ²⁾. Zudem werden relativ rasch neue Arbeitsplätze geschaffen, und der Anteil des Imports an der gesamten Nachfrage nimmt merklich ab ³⁾.

Beschränkt sich die Importsubstitutionspolitik auf den Sektor der Konsumgüterindustrie, ist allerdings eine Abschwächung der Wachstumsimpulse vorhersehbar, wenn nämlich bei steigendem Selbstversorgungsgrad der Spielraum für die Substitution der Importe immer geringer wird. Möglicherweise wird investitionsberechtigtes Kapital bevorzugt in diesen Sektor gelenkt, was zu dessen Überbesetzung und zu unteroptimalen Betriebsgrößen führen kann ⁴⁾.

1) Vgl. Clapham, a.a.O., S. 216; ferner Hesse I, a.a.O., S. 624 f. und S. 655.

2) Vgl. Bernd Stecher, Aspekte der Importsubstitution und Exportdiversifizierung im Entwicklungsprozeß ausgewählter Länder: Chile - Südkorea - Mexiko, in: die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hrsg. H. Giersch, Tübingen 1971, Heft 1, S. 90 (künftig zitiert als Stecher II).

3) So Datas - Panero, a.a.O., S. 37.

4) Vgl. Stecher II, a.a.O., S. 19.

Andererseits stellt der schnelle Übergang auf breiter Front zur inländischen Produktion von Halbfertigerzeugnissen und Investitionsgütern keine adäquate Strategie zur Erreichung der Entwicklungsziele dar. In diesen Branchen ist die Inlandsnachfrage in der Regel zu gering, um das entsprechende Gut zu vertretbaren Kosten herzustellen, und auch von der Angebotsseite her ist das Potential für eine solche Strategie unzureichend, da die benötigten Faktoren (besonders Kapital, ausgebildete Arbeitskräfte und technisch-ökonomisches know-how) nicht in genügendem Ausmaß vorhanden sind ¹⁾.

Zudem erfordern diese Produktionen nicht nur einen relativ hohen Import an Kapitalgütern, sondern auch die Vorprodukte, Roh- und Hilfsstoffe müssen meist in größerem Maße eingeführt werden ²⁾. Die notwendige Protektion für die umfassende heimische Erzeugung von Vorprodukten und Investitionsgütern treibt die Kosten für Konsumgüter und sonstige traditionelle Exportgüter ³⁾ in die Höhe, wodurch die Zahlungsbilanz auch noch vom Devisenanfall her unter Druck gerät. Die Importabhängigkeit steigt eher, als sie sinkt; die Steigerung des Sozialprodukts wird von einer Steigerung der Importe abhängig ⁴⁾. Damit kann von dieser Politik auch

1) Vgl. Stecher I, a.a.O., S. 5; vgl. auch G. Heiduk, Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD, Internationale Kooperation 11, Aachener Studien zur technisch-wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Hrsg. Hans A. Havemann, Baden-Baden 1973, S. 262 f..

2) So Hesse I, a.a.O., S. 667; s.a. Heiduk, a.a.O., S. 252.

3) Eine Verteuerung der Exportgüter aufgrund einer Erhöhung der Preise für vor Einfuhren geschützte Importsubstitutionsgüter konnte empirisch nachgewiesen werden. Vgl. Heiduk, a.a.O., S. 248.

4) Darauf weist aufgrund empirischer Befunde besonders Datas - Panero, a.a.O., S. 38 f. hin. So auch Klaus Dorner, Probleme einer weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer, Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 16, Tübingen und Basel 1974, S. 156.

kein entscheidender Beitrag zur Linderung des Problems der Arbeitslosigkeit erwartet werden.

Sich entwickelnde Länder befinden sich bei ihren Industrialisierungsbemühungen via Importsubstitution offenbar in einem Dilemma: Begrenzen sie die mit Importen konkurrierende inländische Industrie auf den Konsumsektor, so können sie von der Angebots- wie von der Nachfrageseite her zunächst günstige Voraussetzungen erwarten, müssen allerdings gerade bei einem Erfolg ihrer Bemühungen mit dem Nachlassen der Wachstumsimpulse rechnen. Bei einer Politik umfassender Importsubstitution hingegen liegt der wichtigste Limitationsfaktor in der **Verteuerung** der heimischen Produktion und in dem folgenden Devisenengpaß.

Angesichts dieser beiden wenig empfehlenswerten extremen Strategien wird den Entwicklungsländern empfohlen, mit der Konsumgüterindustrie zu beginnen und dann über Zwischenprodukte immer weitere Inputgüter im Inland herzustellen ¹⁾. Diese Politik sollte jedoch nicht starr und schematisch verfolgt werden. Gerade in der strengen Einhaltung der Stufen wird ein Hauptgrund für viele Mißerfolge gesehen ²⁾. Die Importsubstitution ist am erfolgversprechendsten, wenn sie selektiv ³⁾ jene Industrien fördert, welche noch die geringsten Kostennachteile haben ⁴⁾.

Man sollte also nicht erst die Selbstversorgung im ganzen Konsumbereich anstreben, sondern lieber auf günstigen Teilgebieten die vertikale Integration vorantreiben ⁵⁾. Dabei

1) Vgl. Stecher II, a.a.O., S. 90.

2) Vgl. Datas - Panero, a.a.O., S. 36.

3) Clapham, a.a.O., S. 216 empfiehlt eine selektive und temporäre Importsubstitutionspolitik. Zum Problem der Zeitbegrenzung siehe oben.

4) Vgl. Datas - Panero, a.a.O., S. 36 f..

5) Vgl. ibidem.

wäre an solche Produktionen zu denken, die international (bald) kostengünstige einheimische Inputs verarbeiten und in absehbarer Zeit exportfähig zu werden versprechen. Diese vertikale Integration und Spezialisierung ist der bisher von Entwicklungsländern meist angestrebten horizontalen Diversifizierung vorzuziehen ¹⁾, zumal auch die Zahlungsbilanz und der Arbeitsmarkt dadurch entlastet werden.

Gegenüber dieser Konzeption der Importsubstitutionspolitik verfechten L. Hoffmann und H. Hesse eine andere Strategie. So stellte Hoffmann bei einer empirischen Untersuchung fest, "daß der normale Importsubstitutionsprozeß ... mehr oder weniger simultan in allen Sektoren beginnt" ... ²⁾. Dabei wuchsen die Sektoren um so schneller, je größer der Anteil der Importsubstitution an ihrem Wachstum war ³⁾. Dieser Anteil am Branchenwachstum war gerade bei nicht dauerhaften Konsumgütern am geringsten, wohingegen typische Kapitalgut-sektoren an der Spitze standen ⁴⁾. Der Beitrag dieser "dynamischen" Branchen zum gesamten industriellen Wachstum wurde allerdings relativiert durch ihr geringes Gewicht in der Industrie. Hier dominierten eindeutig die (nicht dauerhaften) Konsumgüter, während z.B. der Beitrag von Erdöl-erzeugnissen verschwindend gering war ⁵⁾. Damit erscheint eine Wachstumspolitik, die sich auf gewichtige traditionelle Sektoren (mit geringem Anteil der Importsubstitution am sektoralen Wachstum) stützt, zumindest kurzfristig erfolgver-

1) Vgl. derselbe, a.a.O., S. 37.

2) Hoffmann I, a.a.O., S. 149. Die 'normale' Importsubstitution wurde durch eine Querschnittsanalyse über eine größere Zahl von Ländern (38 Länder mit Daten aus den fünfziger Jahren) errechnet. Vgl. ibidem, S. 125 ff..

3) Vgl. ibidem, S. 282 ff..

4) Vgl. ibidem, S. 138 ff.. Der Befund bei den nicht dauerhaften Konsumgütern ist dadurch erklärbar, daß bei ihnen der Prozeß der Importsubstitutionen schon weitgehend abgeschlossen ist.

5) Vgl. ibidem, S. 284 ff..

sprechender als eine Politik, die das industrielle Wachstum via Importsubstitution in dynamischen Sektoren zu beschleunigen versucht.

Bei einem Vergleich der Industrieentwicklung in vier südamerikanischen Ländern (Argentinien, Chile, Brasilien und Kolumbien) stellte sich heraus, daß die Rangfolgen der vier Länder sowohl beim industriellen Wachstum, wie bei der Bevölkerungsentwicklung als auch bei der Steigerung des Einkommens pro Kopf jeweils die gleichen waren ¹⁾. Brasilien lag vor Kolumbien, Chile und Argentinien. Das schnellere industrielle Wachstum Brasiliens und Kolumbiens dürfte zum großen Teil auf die in diesen Ländern größere Bedeutung der konsumnahen Sektoren zurückzuführen sein. Diese (gewichtigen) Sektoren wurden auf der Nachfrageseite von dem rascheren Anstieg des nationalen Pro-Kopf-Einkommens und dem schnelleren Bevölkerungswachstum in diesen Staaten begünstigt. Dazu kamen die im Vergleich zu Argentinien und Chile größeren Einkommenselastizitäten für Konsumgüter in den noch immer ärmeren Ländern Brasilien und Kolumbien ²⁾.

Demnach müßte eine industrielle Wachstumspolitik dafür sorgen, daß eine ausreichende Nachfrage nach konsumnahen Gütern geschaffen wird ³⁾. Um dies zu erreichen, empfiehlt Hoffmann eine Relativierung der oben skizzierten Industrialisierungspolitik. Da die Wertschöpfungsquote in den konsumnahen Industriebereichen niedrig ist - niedriger jedenfalls als bei

1) Vgl. ibidem, S. 294 f..

2) Vgl. ibidem, S. 295. Damit sind wichtige Faktoren der Nachfrageseite genannt. Die Angebotsseite wurde von Hoffmann (mangels Daten und Raum) ausgeklammert. Vgl. ibidem, S. 290.

3) Dieser Frage geht Hoffmann, ibidem, S. 302 ff. nach. Dabei unterstellt er, daß die konsumnahen Bereiche keine Exportchancen hatten. Vgl. ibidem, S. 301 f..

Investitionsgütern und anderen Vorprodukten ¹⁾ - reichen die Einkommenssteigerungen im Konsumgutsektor als Nachfrage nicht aus.

Somit müßte also zusätzliche Nachfrage durch komplementäres Wachstum dynamischer Branchen (meist Kapitalgutproduktion mit hohem Anteil der Importsubstitution am sektoralen Wachstum) geschaffen werden, damit die gewichtigen konsumnahen Bereiche ihre Rolle für das Wachstum der gesamten Industrie spielen können. Langsames Wachstum von Branchen außerhalb der traditionellen Sektoren engt deren Expansionsspielraum ein und bremst damit die Entwicklung der gesamten Industrie ²⁾. Die Importsubstitutionspolitik muß demnach alle Branchen fördern.

Gegen diese Untersuchung und die daraus gezogenen Konsequenzen wären allerdings einige Einwände am Platze:

- (1) Zunächst einmal sagen empirische Befunde über Importsubstitutionsprozesse nichts darüber aus, ob diese auch ökonomisch sinnvoll waren. Ein (oft zu beobachtender) Protektionismus kann die nationale Produktion und deren Wertschöpfung überoptimal aufgebläht und nach Sektoren verzerrt haben (Schutz der Investitionsgüterindustrien!). Die Struktur der Importsubstitution ist evtl. nicht durch komparative Kosten, sondern durch unterschiedliche Protektions- und Förderungsschemata bestimmt ³⁾.

-
- 1) Zu diesem empirischen Befund in den vier untersuchten Ländern und dem daraus gezogenen Schluß vgl. Hoffmann I., a.a.O., S. 302 f..
 - 2) Vgl. ibidem, S. 306 f.. In dieser Weise sieht Hoffmann den Zusammenhang zwischen dynamischen Branchen (mit hohem Anteil der Importsubstitution am sektoralen Wachstum), der Ausdehnung der traditionellen Sektoren und dem Wachstum des gesamten Industriebereichs.
 - 3) Diesen Einwand läßt auch Hoffmann gelten. Vgl. ibidem, S. 326.

- (2) Zudem wird die Angebotsseite, also die Fähigkeit des Entwicklungslandes, seine Produktionspalette bis hin zu hochwertigen Investitionsgütern auszudehnen, nicht genügend berücksichtigt. Eine gleichzeitige und umfassende Importsubstitutionspolitik würde bald durch knappe Produktionsfaktoren begrenzt. Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte stehen für eine solche Politik nicht ausreichend zur Verfügung. Auch ist oft für vorgelagerte Produktionsstufen das technische know-how überhaupt nicht vorhanden, ganz abgesehen von dem kleinen Binnenmarkt, der zu einer hohen Protektion zwingt und hohe Preise mit sich bringt. Dies führt zu einer zunehmenden Abhängigkeit von den für die Aufrechterhaltung der Inlandsproduktion in größerem Maße notwendigen Importen, zu einer Gefährdung der bisherigen Exporte und damit zu Anspannungen der Zahlungsbilanz (vgl. S. 123 f.).

Aus all diesen Gründen ist die vorgeschlagene Politik der umfassenden Importsubstitution wenig zu empfehlen und für kleine Länder gar nicht durchführbar. Gerade in diesen Ländern kann die industrielle Entwicklung nur bei konsumnahen Gütern auf breiterer Front einsetzen und auf günstigen Gebieten selektiv auf vorgelagerte Produktionsstufen übergreifen (vgl. S. 124f.).

- (3) Hoffmann hatte zudem unterstellt, daß die Nachfrage nach konsumnahen Industriegütern intern geschaffen werden müsse, da deren Export unmöglich sei ¹⁾. Die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer bei der Ausfuhr von Industriegütern werden auch von Hesse als Begründung dafür angeführt, daß diese Länder in der Frühphase der Industrialisierung eine allseitige Importsubstitution

1) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 301 f..

einer selektiven Förderung von Branchen, bei denen Exportchancen erwartet werden, vorziehen sollen. In späteren Industrialisierungsstadien, wenn einige Produktionen die Exportreife erlangt haben, erkennt aber auch Hesse die Bedeutung der Exporte für die Industrialisierung an ¹⁾.

Offenbar ist die Fähigkeit der Entwicklungsländer, Industriegüter auf dem Weltmarkt zu verkaufen, für den Erfolg ihrer Industrialisierungsbemühungen wichtig. Gelingt das Eindringen auf den Weltmarkt, können die Nachteile einer exzessiven Importsubstitution vermieden und die Vorteile einer Einschaltung in die internationale Arbeitsteilung genutzt werden. Um eine diesem Anspruch genügende Industrialisierungsstrategie entwickeln zu können, muß untersucht werden, in welchem Verhältnis die Strategien der Importsubstitution und die der Exportdiversifizierung zu verfolgen sind und bei welchen Gütern und unter welchen weiteren Bedingungen die Exportreife erlangt werden kann.

2. Importsubstitution und Exportdiversifizierung ²⁾ als komplementäre Industrialisierungsstrategien

Die Tatsache, daß sich die mit der meist umfassend betriebenen Importsubstitutionspolitik verbundenen Erwartungen ³⁾ nicht oder nur zum Teil erfüllt haben, hat diese Politik als Industrialisierungsstrategie zunächst diskreditiert. Als Gegenbewegung wurde eine exportorientierte Ent-

1) Vgl. Hesse I, a.a.O., S. 682 f..

2) Unter Exportdiversifizierung soll im folgenden die bewußte Erweiterung der Palette an industriellen Halb- und Fertigwaren für den Export verstanden werden. So auch Stecher I, a.a.O., S. 1, Fußnote 2.

3) Zu den Erwartungen und Ergebnissen der Importsubstitutionspolitik vgl. Stecher I, a.a.O., S. 3.

wicklung propagiert ¹⁾.

Es soll im folgenden geklärt werden, ob die Exportdiversifizierung eine wirkliche Alternative zur Importsubstitution darstellt, bzw. - allgemeiner ausgedrückt - in welchem Verhältnis diese Strategien verfolgt werden müssen, wenn man eine rationale Industrialisierungspolitik betreiben will.

Die empirischen Erfahrungen bei den (erfolgreichen) Entwicklungsprozessen der heutigen Industrieländer zeigen, daß der Exportdiversifizierung der westeuropäischen Länder, der USA, Kanadas, Australiens und Neuseelands eine Phase voranging, in der meist von England kommende Importe substituiert worden waren. Auch bei der Entwicklung Japans und selbst im Ostblock ist die Abfolge der Phasen zu beobachten ²⁾.

Dieser empirische Befund läßt sich theoretisch begründen:

- a) Es besteht ein Phasenverzug des Exports gegenüber der Produktion für den Binnenmarkt ³⁾.
- b) Die Inlandproduktion neuer Industriegüter folgt i.d.R. vorherigen Importen ⁴⁾.

Zu a: Gewinnchancen sind für einen Produzenten zuerst dort zu erkennen, wo er mit dem Markt vertraut ist, und dies ist auf dem Binnenmarkt oder gar nur auf einem lokalen Markt des eigenen Landes der Fall. Erst nach einem Erfolg auf dem bisherigen Absatzgebiet wird dieses erweitert. Das kann zum Export führen ⁵⁾.

1) Vgl. Stecher I, a.a.O., S. 1, 4 und 5 f..

2) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 42 ff..

3) Vgl. Hesse I, a.a.O., S. 679.

4) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 44. Der detaillierten Argumentation Hoffmanns wird hier gefolgt.

5) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 44. Siehe auch Hesse I, a.a.O., S. 680.

Es ist unwahrscheinlich, daß ein inländischer Unternehmer ohne Erfahrungen auf dem heimischen Markt gleich exportiert. Dazu müßte er trotz anfänglich evtl. fehlender economies of scale und technischer Erfahrungen so kostengünstig produzieren, daß sich sein Erzeugnis gegen die Konkurrenz von Industrieländern durchsetzen kann - wobei sich ihm auch noch mindestens die Kosten für die Raumüberwindung entgegenstellen ¹⁾.

Schließlich müßte der Export eines Gutes dem heimischen Hersteller einen größeren Gewinn als alternative Verwendung (z.B. Inlandsabsatz) erbringen ²⁾.

Diese Gründe machen es unwahrscheinlich, daß Unternehmen eines unterentwickelten Landes sich im Export gegen die Konkurrenten aus Industrieländern zu behaupten vermögen, ohne vorher ihre Fähigkeiten auf dem Inlandsmarkt entwickelt zu haben. Dies gilt besonders für Güter, bei denen Skalenerträge, technische Exaktheit und Qualität, modische Veränderungen u.ä. von Bedeutung sind ³⁾.

Eine Möglichkeit, Exporterfolge vor oder gleichzeitig mit dem Inlandsabsatz zu erzielen, kann aber durch die Ansiedlung internationaler Unternehmen erreicht werden, besonders wenn diese vertikal integriert sind und an Konzernunternehmen in anderen Ländern liefern. Hier bringt das ausländische Werk alle Engpaßfaktoren mit, an denen es im Gastland mangelt, während das Entwicklungsland i.d.R. für billige Arbeitskräfte, eine ausreichende Infrastruktur und ein günstiges

1) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 49.

2) Vgl. ibidem.

3) Vgl. ibidem.

Investitionsklima zu sorgen hat ¹⁾.

Zu b: Für den Phasenverzug der Inlandsproduktion gegenüber den Importen sprechen eine Reihe von Gründen:

Durch steigende Einkommen in Entwicklungsländern entsteht eine Nachfrage nach Produkten, die bislang nur in Industrieländern zu haben sind. Zunächst wird dies dazu führen, daß diese Güter importiert werden ²⁾, da i.d.R. nicht damit zu rechnen ist, daß sich die heimische Produktion simultan mit der inländischen Nachfrage entwickelt. Dies ist einmal auf die mangelnde Voraussicht der heimischen Unternehmer über die Nachfragentwicklung zurückzuführen ³⁾. Zum anderen sind gerade Entwicklungsländer i.d.R. nicht mit hinreichenden technologischen und dispositiven Faktoren ausgestattet, um die Produktion sofort entsprechend der Nachfrage zu strukturieren ⁴⁾. Es ist für die inländischen Unternehmer leichter und weniger risikoreich, in die durch Importe erschlossenen und angezeigten Märkte hineinzustoßen.

Wie oben gezeigt, gibt es also hinreichende Gründe dafür, daß solche Länder, die im Anfangsstadium ihrer industriellen Entwicklung stehen, diese mit der Importsubstitution beginnen müssen. Um die Exportdiversifizierung an Stelle der Importsubstitution zu setzen, fehlt es den unterentwickelten Ländern in aller Regel an risikobereiten Unternehmern,

1) Vgl. Jürgen B. Donges, Erfolgsbedingungen für binnenmarkt- und exportorientierte Industrialisierung in Entwicklungsländern, in: Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 78, Hrsg. Herbert Giersch und Heinz-Dieter Haas, Berlin 1974, S. 392 f. (künftig zitiert als Donges I).

2) Dies ist nicht der Fall, wenn die Importe durch staatliche Restriktionsmaßnahmen verhindert werden. Zu verschiedenen Beispielen dieser Art siehe Hoffmann I, a.a.O., S. 47 f..

3) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 46.

4) Vgl. Stecher I, a.a.O., S. 4.

ausgebildeten Arbeitern, elastischem Kapitalangebot und infrastrukturellen sowie organisatorischen Einrichtungen ¹⁾. Da diese Voraussetzungen sich erst sukzessive in der Phase der Importsubstitution entwickeln müssen, hat diese der Exportdiversifizierung voranzugehen ²⁾, es sei denn, daß ausländische Firmen Tochterunternehmen gründen.

Für die langfristige industrielle Entwicklung ist jedoch der Übergang von der Importsubstitution zur Exportdiversifizierung der sog. 'spill-over' notwendig (vgl. S.124 und 128 dieser Arbeit). Diese beiden Strategien sind somit keine alternativen, sondern komplementäre Vorgehensweisen. Der Übergang dürfte sich schrittweise und zunächst auf wenige Produkte beschränkt vollziehen, indem anfangs in einigen Branchen die Protektion vermindert und die Exportanstrengungen forciert werden ³⁾. Dabei werden zuerst jene Bereiche die Exportreife erlangen, die komparative Kostenvorteile haben und sich auf dem Inlandsmarkt konsolidieren konnten.

Um den 'spill-over' möglichst rasch und reibungslos zu vollziehen, ist am besten schon die Importsubstitution als systematische Vorbereitung der Exportdiversifizierung zu betrei-

-
- 1) Zu diesem Ergebnis kommen u.a. Stecher I, a.a.O., S. 4; ferner Hesse I, a.a.O., S. 630, Hoffmann I, a.a.O., S. 48 f.. Eine von Anfang an exportierte Industrialisierungs- politik wurde praktisch nur von Hongkong und Singapur betrieben. So Stecher I, a.a.O., S. 3. Donges, Die Entwicklungsländer als Anbieter industrieller Erzeugnisse, in: Die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hrsg. Herbert Giersch, 1971, Heft 1, Tübingen 1971, S. 48, nennt in diesem Zusammenhang auch noch die Niederländischen Antillen (künftig zitiert als Donges II). Diese Extremfälle sind jedoch so wenig repräsentativ für Entwicklungsländer, daß sie nicht weiter behandelt werden sollen.
- 2) Vgl. Stecher II, a.a.O., S. 90. Empirische Untersuchungen zeigen, daß gerade diejenigen exportintensiv produzierenden Länder die größten Exporterfolge erzielen konnten, die mit nur wenigen Produkten massiv in Auslandsmärkte eindringen. Vgl. ibidem, S. 97.
- 3) Vgl. Stecher II, a.a.O., S. 90.

ben ¹⁾. Dies wäre durch eine entsprechende selektive und temporäre Importsubstitutionspolitik anzustreben (vgl. S. 124 f. dieser Arbeit) ²⁾. Dadurch könnte sich im Idealfalle schon in der Importsubstitutionsphase jene Spezialisierung der Produktion herausbilden, "die mancher Beobachter nur im Falle einer exportorientierten Industrialisierung für möglich hält ³⁾.

Demgegenüber vertritt H. Hesse ⁴⁾ die Auffassung, daß in den frühen Industrialisierungsphasen eine allseitige Importsubstitution zu betreiben sei. Die Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit für Entwicklungsländer, die Exportfähigkeit bei Industriegütern zu erreichen bzw. sicher zu prognostizieren ⁵⁾, lasse eine Politik des selektiven Aufbaus von Industrien, bei denen spätere Exportchancen erwartet werden, wenig ratsam erscheinen.

Hesse kritisiert damit die praktische Relevanz der Theorie der komparativen Kosten als Orientierung für die Industrialisierung. Das skizzierte Konzept des Ineinandergreifens von Importsubstitutionen und Exportdiversifizierung ist nämlich nur dann als Entwicklungsstrategie wirtschaftlich verwertbar, wenn hinreichend konkrete Aussagen über die Vorteilhaftigkeit von Investitionen möglich sind ⁶⁾ und wenn die

1) Vgl. Clapham, a.a.O., S. 217.

2) Für einen erfolgreichen 'spill-over' wären aber noch weitere Bedingungen zu erfüllen, auf die weiter unten eingegangen werden soll.

3) Donges I, a.a.O., S. 392.

4) Vgl. Hesse I, a.a.O., S. 680.

5) Vgl. ibidem, S. 680 ff.. Auf die einzelnen Gründe dafür wird weiter unten eingegangen.

6) Auf dieser Ebene der Strategieüberlegungen können zwar keine Aussagen über einzelne Investitionsprojekte gemacht werden, doch kann es genügen die Bedingungen aufzuzeigen, unter denen sich komparative Vorteile mit der größten Wahrscheinlichkeit einstellen.

komparativen Vorteile sich in tatsächliche Exporte ummünzen lassen.

Dies wird aber vielfach aus z.T. "praktisch-technischen" und z.T. aus grundsätzlichen theoretischen Erwägungen angezweifelt. Diesen Zweifeln gilt es nachzugehen, bevor man die Verzahnung von Importsubstitution und Exportdiversifizierung als sinnvolle und praktikable Industrialisierungsstrategie empfehlen und als Maßstab an den CIFDI anlegen kann.

3. Die Fähigkeit der Entwicklungsländer zur Exportdiversifizierung

Es gilt festzustellen, bei der Produktion welcher Güter Entwicklungsländer komparative Vorteile haben können und unter welchen Bedingungen deren Export möglich scheint.

a) Das theoretische Konzept

Nach neueren Überlegungen ¹⁾ werden die Handelsströme nicht mehr mit einem einzigen umfassenden Modell erklärt, sondern es wird versucht, die Warenbewegungen in eine hinreichend kleine Zahl von Güterkategorien aufzuteilen, für die unterschiedliche Außenhandelsmodelle entworfen werden ²⁾. Diese

-
- 1) Auf neuere theoretische Konzepte wird hier deshalb zurückgegriffen, weil diese schon Einwände berücksichtigen, die gegen die bisher (auch in dieser Arbeit) verwendeten globaleren Erklärungsversuche der internationalen Arbeitsteilung ins Feld geführt werden. Die bislang gemachten Aussagen werden dadurch nicht widerlegt, sondern lediglich präzisiert. Sie können darum so belassen werden, zumal eine derartige Präzisierung bisher nicht nötig war.
 - 2) So Seev Hirsch, Hypothesen über den Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 78, Hrsg. Herbert Giersch und Heinz-Dieter Haas (künftig zitiert als Giersch/Haas), Berlin 1974, S. 69 f.. Die Bezeichnungen der drei Güterkategorien wurden von Hirsch übernommen.

Modelle sind als komplementäre Erklärungsversuche einer komplexen Wirklichkeit aufzufassen. Sie sind jeweils zutreffend, wenn sie auf den Teil der Realität bezogen werden, der der logischen Struktur der betreffenden Hypothese entspricht ¹⁾.

Ricardo-Güter

Als Ricardo-Güter werden Produkte definiert, die einen hohen Anteil an heimischen natürlichen Ressourcen enthalten ²⁾. Hier ist es die natürliche Ausstattung, die die komparativen Vorteile eines Landes weitgehend bestimmt. Da sich in dieser Hinsicht viele Entwicklungsländer in einer günstigen Position befinden, können sich für diese Länder bei einer ganzen Reihe von landwirtschaftlichen, aber auch industriellen Fertig- und Halbfertigerzeugnissen Exportchancen ergeben. Dies gilt insbesondere für solche Güter, zu deren Produktion heimische Rohmaterialien benötigt werden, die in einem frühen Veredelungsstadium stark an Umfang und Gewicht verlieren und bei deren Verarbeitung im Rohstoffgewinnungsland sich große Transportkostensparnisse erzielen lassen ³⁾. Diese Differenz zwischen den Transportkosten von Fertig- oder Zwischenprodukten und denen der Rohstoffe beschert dem Verarbeiter im Rohstoffland Vorteile auf dem Weltmarkt.

Heckscher-Ohlin-Güter

Von den Ricardo-Gütern werden Heckscher-Ohlin-Güter in mehrfacher Hinsicht unterschieden ⁴⁾. Die Technologie ihrer Produktion ist nicht sehr kompliziert, ziemlich unveränder-

1) Vgl. Heiko Körner, Diskussionsbeitrag, in: Giersch/Haas, a.a.O., S. 113 f..

2) Vgl. Hirsch, a.a.O., S. 70.

3) Vgl. Hesse I, a.a.O., S. 656 f..

4) Die Charakterisierung der Heckscher-Ohlin-Güter erfolgt nach Hirsch, a.a.O., S. 71 f..

lich und in allen Ländern gleich. Faktorumkehrungen kommen nicht vor, d.h. ein arbeitsintensiv hergestelltes Gut bleibt arbeitsintensiv - unabhängig von den Faktorpreisrelationen.

Unter diesen Voraussetzungen ¹⁾ ist der komparative Vorteil eines Landes von seiner relativen Faktorausstattung abhängig. Länder, in denen die menschliche Arbeitskraft der Überschußfaktor ist, haben Vorteile bei arbeitsintensiv hergestellten Gütern, während in Ländern, in denen Arbeit im Verhältnis zum Kapital knapp ist, kapitalintensive Güter erzeugt und exportiert werden sollten. Da die Fertigungstechnologie bei diesen Gütern nicht sehr schwierig ist, darüber hinaus die technischen Eigenschaften relativ einfach und standardisiert sind, also auf der ganzen Welt akzeptiert werden, müßte sich ein Entwicklungsland (mit menschlicher Arbeitskraft als Überschußfaktor) auch in einem frühen Industrialisierungsstadium mit arbeitsintensiven Produkten dieser Art auf dem Weltmarkt durchsetzen können.

Einige dieser Annahmen scheinen zwar recht restriktiv, doch dürften eine Reihe von Gütern diese Voraussetzungen erfüllen, z.B. Textilien, Transistoren, Taschenrechner oder Kameras.

Produktzyklus-Güter ²⁾

Mit dem Produktzyklus-Modell sollen Güter während ihres Lebenszyklus erfaßt werden. Ausgangspunkt ist ein neues Produkt, das als Ergebnis von Innovation, Forschung und Entwicklung auf dem Markt eingeführt wird, für den es konzipiert wurde. Diese Neuentwicklung setzt das Vorhandensein von

1) Hirsch setzt auch noch das Fehlen von economies of scale voraus. Vgl. Hirsch, a.a.O., S. 72.

2) Vgl. S. 107ff. dieser Arbeit, wo auf den Produktlebenszyklus in Verbindung mit der Betriebsgröße und der Marktform bei Importsubstitutionsindustrien eingegangen wurde.

qualifizierten Wissenschaftlern, Technikern und Managern voraus, ist also praktisch nur in fortgeschrittenen Industrieländern zu erwarten. Sie ist auch wegen der Transferkosten für die Technologie (welche die Ausbildungskosten für die Techniker etc. mit einschließt,) von einem unterentwickelten Lande nicht einfach nachzuahmen - ganz abgesehen von einem möglicherweise bestehenden Patentschutz ¹⁾. Diese Technologie ist also nicht überall verfügbar und außerdem - besonders in den ersten Phasen des Lebenszyklus - starken Veränderungen unterworfen.

Innerhalb des Produktlebenszyklus findet aber eine Veränderung der Faktorintensität statt: Das Produkt und seine Herstellungstechnik werden standardisiert: Die anfänglich entscheidende qualifizierte menschliche Arbeitskraft tritt in ihrer Bedeutung zurück, während die anderen Faktoren für den komparativen Vorteil an Gewicht zunehmen ²⁾. Dieser Vorteil ist bei ausgereiften Gütern - wie bei Heckscher-Ohlin-Gütern - durch die relativen Faktorkosten bestimmt, d.h. Industrieländer haben komparative Vorteile bei kapitalintensiven ausgereiften Gütern und Entwicklungsländer bei arbeitsintensiven ausgereiften Produkten.

Die obige Unterteilung in drei Güterkategorien legt den Schluß nahe, daß die Struktur der von Entwicklungsländern exportierbaren Industriegüter folgendermaßen aussehen dürfte:

-
- 1) Auf die von den Produktionsmöglichkeiten (Angebotsseite) her bestehenden Voraussetzungen für das Heranreifen neuer Produkte konzentriert sich Hirsch, a.a.O., S. 72 f.. Vernon stellt hingegen die Interaktion eines (potentiellen) Herstellers neuer Güter mit einem nahen großen kaufkräftigen Markt in den Vordergrund. Er zieht also auch die Voraussetzungen in Betracht, die von der Nachfrageseite her gegeben sein müssen. Dabei kommt er zu dem Schluß, daß neue Produkte vorwiegend in den USA entwickelt werden. Vgl. Vernon, a.a.O., S. 191 ff..
 - 2) Das Produktzyklus-Modell geht von drei Faktoren aus: Kapital, ungelernete Arbeitskraft und gelernte Arbeitskraft (inklusive Wissenschaftler etc.).

Vorläufig werden noch solche industrielle Halb- und Fertigprodukte das Hauptkontingent ausmachen, die einen hohen Anteil an heimischen natürlichen Ressourcen haben (Ricardo-Güter).

Ferner liegen Exportchancen bei Gütern, deren praktisch invariable Technologie (fast) eine Ubiquität ist, deren relativ einfache technische Eigenschaften überall akzeptiert werden und die darüber hinaus arbeitsintensiv erzeugt werden (arbeitsintensive Heckscher-Ohlin-Güter).

Im Falle von Produktzyklus-Gütern haben Entwicklungsländer bei neuen Gütern einen doppelten Nachteil ¹⁾: Einmal würde die Knappheit an qualifizierter menschlicher Arbeitskraft die Kosten für den nötigen Technologietransfer erhöhen, zum anderen werden durch diesen Mangel auch die relativen Produktionskosten ungünstig beeinflusst.

Die Hinzunahme der Qualifikationsintensität als drittem möglichen Bestimmungsfaktor des komparativen Vorteils engt also die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer ein ²⁾. Nicht alle arbeitsintensiven Güter sind grundsätzlich auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig, sondern nur die nicht (mehr) qualifikationsintensiven.

Diese Einschränkung wird in ihrer Bedeutung allerdings durch die Dynamik des Produktlebenszyklus relativiert. Ehemals neue Güter werden reifer und können eventuell in die Produktionspalette unterentwickelter Länder aufgenommen werden. Es besteht aber die Gefahr, daß diese Produkte möglicherweise bald in die Stagnations- und Rückbildungsphase eintre-

1) Vgl. Hirsch, a.a.O., S. 73 f..

2) Auf weitere Probleme und Voraussetzungen des Exports von Industriegütern wird weiter unten eingegangen.

ten. Mit einer solchen Produktion wäre kein dauerhaftes Wachstumspotential erschlossen. Bei der Auswahl konkurrierender Investitionsprojekte müßte also versucht werden zu berücksichtigen, in welcher Phase des Lebenszyklus sich das betreffende Produkt befindet.

Unterentwickelte Länder sind jedoch nicht auf Dauer auf die Herstellung von sich in der Reifephase befindlichen Gütern angewiesen. Mit fortschreitender Industrialisierung können auch Produkte in früheren Phasen ihres Lebenszyklus in solchen Ländern erfolgreich hergestellt werden. Die Produktpalette verlängert sich also auf dieser Seite und schließt immer mehr Güter in früheren Zyklusphasen ein ¹⁾.

Dies geschieht allerdings nicht automatisch. Eine Voraussetzung dafür ist, daß die Unternehmer zu entsprechendem Handeln befähigt sind und motiviert (oder gezwungen) werden. Auf Märkten mit schwach ausgeprägtem Wettbewerb ist ein solches Unternehmerverhalten kaum zu erwarten. Die Wettbewerbsintensität erhöht die Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmer zu innovatorischem bzw. imitatorischem Handeln. Dieses ist in früheren Zyklusphasen besonders notwendig.

Es wäre ein wichtiger Bestandteil einer erfolgversprechenden Industrialisierungspolitik, für eine ausreichende Wettbewerbsintensität Sorge zu tragen und damit die Bedingungen

1) Als Beispiele für Länder, die diesen Prozeß erfolgreich durchlaufen haben, werden Japan und Israel genannt. Auf diesem Weg fortgeschrittene Nationen sind Hongkong, Taiwan, Korea und die Philippinen in Asien, daneben Argentinien, Brasilien und einige andere Länder in Südamerika. So Hirsch, a.a.O., S. 85. Zwar verlängert sich die Produktpalette durch Herstellung von immer 'neueren' Gütern, doch fallen auf der anderen Seite auch ausgereifte Güter aus dem Produktionsprogramm heraus, wenn das sich entwickelnde Land bei solchen Gütern seine bisherigen komparativen Vorteile an ein weniger entwickeltes Land verliert.

für die Produktion von Gütern in früheren Phasen ihres Lebenszyklus zu verbessern.

Nach diesen Überlegungen ist es scheinbar relativ problemlos, wie sich die Entwicklungsländer vorteilhaft in die internationale Arbeitsteilung einschalten können. Dieses Konzept ist aber Einwänden ausgesetzt, die sowohl seine theoretische Fundierung als auch seine ökonomisch-politische Praktikabilität betreffen. So sind neben der Konzentration auf (potentiell) wettbewerbsfähige Produktionen - und der Notwendigkeit, entsprechende Vorteile nicht durch einen unrealistischen Wechselkurs zunichte zu machen - für eine erfolgreiche Exportdiversifizierung noch weitere Voraussetzungen zu erfüllen.

b) Fehlende Exportinfrastruktur

Konkurrenzfähige Preise garantieren noch keine Exporterfolge. Neben dem Preis sind weitere Aktionsparameter, wie genaue Marktkennntnisse und eine entsprechende Produktgestaltung, Werbung, eine ausgebauta Vertriebsorganisation, evtl. Service und nicht zuletzt eine anerkannte Produktqualität für den Absatzerfolg wichtig. Die bestehenden Mängel bei diesen Faktoren, so wird argumentiert, ziehe selbst einer Verkaufspolitik, die durch empfindliche Preisunterbietungen auf Exportmärkten Fuß zu fassen versucht, sehr enge Grenzen ¹⁾.

Diese allgemeinen Überlegungen treffen zwar auf viele technisch anspruchsvollere Produkte zu, weniger jedoch für die Güter, die oben als potentielle Exportprodukte von Entwicklungsländern beschrieben wurden (besonders Heckscher-Ohlin-Güter). Weitgehend standardisierte und leicht überprüfbare

1) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 337 f.; ferner Hesse I, a.a.O., S. 661 f..

technische Eigenschaften verbessern bei Anbietern wie Nachfragern die Marktübersicht und erleichtern den Markteintritt für die Entwicklungsländer. Deren Preisvorteil gewinnt an Bedeutung als Wettbewerbsparameter.

Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß in den weitaus meisten Entwicklungsländern einige der genannten Exportvoraussetzungen erst noch geschaffen werden müssen. Hier ist einmal an eine systematische Markterkundung zu denken, ferner an die Öffnung von Vertriebswegen im Absatzgebiet bzw. an den Aufbau eines eigenen Vertriebsnetzes.

Auch in dem betr. Entwicklungsland selbst müssen die Unternehmer dazu gebracht werden, ihre Blicke über die Grenze zu werfen, müssen die Weichen auf Export gestellt werden. Einige Länder, die der Exportdiversifizierung frühzeitig hohe Priorität beimaßen, haben mit einer Reihe von binnenwirtschaftlichen Maßnahmen ihre Exporterfolge vorbereitet. So setzten z.B. Taiwan und Südkorea eine Kombination von kredit-, steuer- und handelspolitischen Instrumenten erfolgreich zur Förderung ihrer Exporte ein ¹⁾.

c) Importbarrieren der Industrieländer

Selbst wenn von Seiten der Entwicklungsländer alle Voraussetzungen für eine Exportdiversifizierung erfüllt sind, hängt der Exporterfolg noch von der Bereitschaft der Industrieländer ab, entsprechende Industriegüter zu importieren. Aus internen wirtschaftlichen und politischen Gründen haben aber praktisch alle Industrieländer Importhemmnisse eingeführt ²⁾. Diese reichen von Einfuhrzöllen (die arbeits- und

1) Näheres dazu vgl. Clapham, a.a.O., S. 220 f.

2) Dazu siehe Hesse I, a.a.O., S. 682; ferner Donges I, a.a.O., S. 393 ff..

rohstoffintensiv produzierenden Industrien in der Regel einen überdurchschnittlichen effektiven Zollschutz gewähren) über "freiwillige" Exportbeschränkungsabkommen bis zu mengenmäßigen Einfuhrkontingenten.

Zwar wurden inzwischen vielfach nicht-reziproke Zollpräferenzabkommen zugunsten der Importe aus Entwicklungsländern geschlossen, doch ist dies nur ein Schritt in die richtige Richtung, da immer noch gerade bei vielen Produkten, bei denen Entwicklungsländer besonders konkurrenzfähig sind, Importbeschränkungen im Interesse inländischer Produzenten bestehen bleiben. Dies zeigt nicht nur die Notwendigkeit des Abbaus der tarifären wie der nicht-tarifären Handelshemmnisse, sondern erhellt auch die Bedeutung einer vorausschauenden Strukturpolitik, die außenwirtschaftlich bedingte Wandlungen der Produktionsstruktur in Industrieländern erleichtern sollte.

Eine liberale Außenhandelspolitik und eine progressive Strukturpolitik sind nicht nur dazu angetan, die Exporte der Entwicklungsländer zu steigern, sie dienen vielmehr auch der stetigen Erhöhung des Lebensstandards in den Industrieländern selbst ¹⁾.

d) Verschlechterung der Exportgüterpreise

Dem Gedanken, die Importkapazität von Entwicklungsländern durch den Export vor allem arbeitsintensiv hergestellter Güter zu erhöhen, wird häufig entgegengehalten ²⁾, daß dies

1) Darauf weist besonders Donges I, a.a.O., S. 395, hin.

2) Mit diesem Argument beschäftigen sich Hesse I, a.a.O., S. 681; ferner Detlef Lorenz, Hypothesen zur Erklärung der Handelsströme zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in: Giersch/Haas, a.a.O., S. 98 f., (künftig zitiert als Lorenz II), sowie Donges I, a.a.O., S. 390 f..

zwar einzelnen Ländern evtl. möglich ist, für die Gesamtheit aller Entwicklungsländer aber keinen gangbaren Weg darstelle. Einige wenige Länder könnten bei ihren Industrieexporten mit einer sehr hohen Preiselastizität der Nachfrage rechnen. Jedes weitere Entwicklungsland, das diese Industrialisierungsstrategie betreibe, falle aber als Absatzmarkt für die anderen Entwicklungsländer aus und werde darüber hinaus zum Konkurrenten auf den Märkten der Industrieländer. Durch das sich auf diese Weise bildende Überangebot entstehe die Gefahr, daß die Devisenerlöse für die Entwicklungsländer sänken. Eine Zurückhaltung der Entwicklungsländer im Export analog den Überlegungen zum Optimalzoll sei daher angeraten ¹⁾. Dies gelte besonders, wenn sich die Exportanstrengungen der Entwicklungsländer auf nur wenige Produkte konzentrieren.

Empirische Studien²⁾ legen aber den Schluß nahe, daß die Produktions- und Exportstrukturen verschiedener Entwicklungsländer je nach deren komparativen Vorteilen und deren Entwicklungsstand unterschiedlich sind und daß deswegen der Industriegüterexport der Entwicklungsländer breit gefächert ist. Zudem ist zu erwarten, daß sich der Anteil der arbeitsintensiven Güter im Laufe der industriellen Entwicklung zugunsten kapitalintensiver Produkte zurückbildet. Fortgeschrittenere Entwicklungsländer verlieren ihre komparativen Vorteile an weniger weit entwickelte Länder, welche neben den Industrieländern auch die fortgeschrittenere Entwicklungsländer mit ihren arbeitsintensiven Erzeugnissen beliefern können.

Zudem ist der Anteil der Entwicklungsländer am Außenhandel mit Halb- und Fertigwaren noch so gering, daß auch kräftige Steigerungen des Exports der Entwicklungsländer nicht zu

1) Vgl. Lorenz II, a.a.O., S. 98 und 101 f..

2) Vgl. Donges I, a.a.O., S. 391, wo sich auch die anschließende Argumentation findet.

Preiseinbrüchen führen müssen.

Nach den vorausgegangenen Ausführungen kann es nicht überraschen, wenn Entwicklungsländer bisher in der Regel nur unzureichende Exporte aufweisen - zumal in sehr vielen Fällen eine Industrialisierungsstrategie verfolgt wurde (und wird), die der Importsubstitution den Vorrang vor der Exportdiversifizierung gibt. Daraus den Schluß zu ziehen, Entwicklungsländer hätten (vorerst) fast keine Chancen Industriegüter zu exportieren, erscheint allerdings voreilig. Es sind vielmehr die Bedingungen zu schaffen, unter denen der Export dieser Güter möglich wird. Diese Bedingungen sind zu einem guten Teil von den Entwicklungsländern selbst entsprechend gestaltbar ¹⁾. Bestehende Schwierigkeiten im Export der Entwicklungsländer reichen deswegen nicht aus, die Praktikabilität des skizzierten Ineinandergreifens von Importsubstitution und Exportdiversifizierung als Industrialisierungsstrategie zu widerlegen.

e) Verfälschung der komparativen Vorteile durch das Preissystem

In der entwicklungspolitischen Literatur wird oft der Vorwurf erhoben, die komparativen Vorteile würden in dem Preissystem nicht richtig angezeigt ²⁾; dadurch komme es zu einer Fehlallokation der Produktionsfaktoren. So würden in dem Versuch, vermehrte Investitionen zu induzieren, in vielen Entwicklungsländern die Zinsen zu niedrig gehalten, während besonders die Löhne der städtischen Arbeiterschaft (z.T. durch kämpferische Gewerkschaften) überhöht seien. Außerdem

-
- 1) So stellten sich z.B. in Taiwan, Südkorea und Pakistan befriedigende Exporterfolge ein, als eine entsprechende staatliche Politik die vorangegangene Phase forcierter Importsubstitution ablöste. Vgl. Donges II, a.a.O., S. 55 ff..
- 2) Vgl. Hesse I, a.a.O., S. 660 f.; ferner Hollis B. Chenery, Komparativer Vorteil und Entwicklungspolitik, in: Fritsch, a.a.O., S. 322.

sei eine überbewertete Währung für viele Entwicklungsländer typisch ¹⁾.

Diese Vorwürfe sind für viele Entwicklungsländer nicht unberechtigt. Die Folgen einer solchen Politik sind Investitionen, die zu wenig Arbeitskräfte und zu viel Kapital binden. Dadurch begibt sich das betreffende Land selbst (eines Teils) seiner möglichen komparativen Vorteile. Diese Verfälschung der Preisverhältnisse führt also zu einer Produktionsstruktur, die die Exportfähigkeit mindert ²⁾.

Unter diesem Aspekt ist die Wirkung des CIFDI auf die Produktionsstruktur ein wichtiges Kriterium zu seiner Beurteilung (s.u.).

f) Probleme der Abschätzung zukünftiger komparativer Vorteile

Selbst wenn die gegebenen Preise nicht verfälscht wären, so wird oft eingewendet, seien sie doch eine unzureichende Grundlage zur Feststellung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit einer Investition. Mit Hilfe des Konzepts der komparativen Kosten könne man zwar feststellen, "was unter den gegebenen (gegenwärtigen) Bedingungen zur Maximierung des Sozialprodukts geschehen muß, nicht aber, was unter langfristigen, entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sinnvollerweise getan werden soll" ³⁾. Das Dilemma bestehe darin, "einem zeitspunktbezogenen Preismechanismus eine zeitraumbezogene Investitionsentscheidung anvertrauen zu müssen" ⁴⁾.

-
- 1) Weitere Faktoren, die das Preisgefüge verzerren, sind Steuern, Zölle und Subventionen.
 - 2) Dies tritt aber nur insoweit ein, als dieser Effekt bei den Außenhandelspartnern des betreffenden Landes nicht durch entsprechende Verzerrungen des Preisgefüges kompensiert wird.
 - 3) Hesse I, a.a.O., S. 677.
 - 4) Werner Meißner, Investitionslenkung, Frankfurt/M. 1974, S. 15.

In Wirklichkeit kann sich aber ein Unternehmer nicht nur an gegenwärtigen (oder gar vergangenen) Preisen orientieren. So sind zwar die in sein Investitionskalkül eingehenden Preise für die angeschafften Investitionsgüter gegenwartsbezogen. Die erwarteten Bruttoerlöse und laufenden Kosten hingegen enthalten Größen, deren richtige oder falsche Abschätzung sich erst in Zukunft herausstellen wird. In die Investitionsentscheidung gehen also immer unternehmerische Erwartungen zukünftiger Entwicklungen ein. Insofern ist der Vorwurf, daß nur aktuelle Preise berücksichtigt werden, verfehlt.

Die Erwartungen können sich allerdings aufgrund vielerlei Fehlerquellen als unzutreffend erweisen. So ergeben sich beispielsweise falsche Prognosen, wenn sich durch Lerneffekte bei Arbeitern und Unternehmern die Qualität der Produktionsfaktoren unvorhergesehen ändert ¹⁾. Die zukünftige Entwicklung ist besonders schwierig abzuschätzen, wenn sich durch Kostensenkung oder Nachfrageerhöhung in anderen Sektoren externe Ersparnisse einstellen, die weitere Investitionen lohnend erscheinen lassen. Die Produktivitätsentwicklung (z.B. durch economies of scale oder technischen Fortschritt) in einem Sektor beeinflußt also die Kosten eines anderen Projekts oder Sektors in vielfältiger Weise und wirkt auf den ersten Sektor zurück.

Wenn die (komparativen) Kosten eines Projektes von dem Stand der Entwicklung in einem anderen Projekt oder Sektor mitbestimmt werden, dann hängt die Rentabilität von Investitionen evtl. von der Reihenfolge ihrer Realisierungen ab ²⁾.

1) Vgl. Hesse I, a.a.O., S. 677; s.a. Chenery, a.a.O., S. 323.

2) Vgl. Hoffmann I, a.a.O., S. 336.

Bestimmte Investitionen sind möglicherweise nur im Bündel rentabel; die komparativen Kosten wären dann für die alternative kombinierte Investitionsprogramme bestimmbar ¹⁾.

Nach diesen Überlegungen würden vor allem bestimmte Interdependenzen zwischen Projekten die Investitionsentscheidungen und die Abschätzung zukünftiger komparativer Vorteile erschweren oder vielfach unmöglich machen. Wie unten zu zeigen sein wird, kann aber die darin implizierte etwas pauschale Ablehnung des Preissystems als Orientierungsmaßstab für die Investitionen nicht aufrechterhalten werden. Dazu sollen im folgenden drei verschiedene Konzepte ²⁾ unterschieden und im Hinblick darauf untersucht werden, ob und inwieweit sie eine sinnvolle Steuerung der Investitionen über den Preismechanismus verhindern und ob deshalb eine andersartige Lenkung der Investitionen zu besseren Ergebnissen führt.

fa) Pretiale Interdependenz

Das erste dieser Konzepte geht von möglichen Kostensenkungen aus, die durch die Ausdehnung einer Industrie den einzelnen Betrieben unabhängig von ihrem Ausstoß zufallen ³⁾. Dies kann

1) Vgl. Chenery, a.a.O., S. 323 f..

2) Die diesen Konzepten zugrunde liegenden wirtschaftlichen Zusammenhänge werden in der Darstellung Konrads 'externe Ersparnisse' genannt. Diese Begriffsbildung erscheint aber wenig zweckmäßig und zudem mißverständlich. Auch Bohnet befaßt sich eingehend mit externen Ersparnissen und ihrer Bedeutung für Entwicklungsländer. Vgl. Michael Bohnet, Die Konzepte der 'External Economies' unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für Entwicklungsländer. Zum Problem der binnenwirtschaftlichen Integration, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 26, Hrsg. E. Kosiol und A. Paulsen, Berlin 1968, S. 14 ff.. Bohnet empfiehlt am Schluß seiner Untersuchung, auf den Begriff der external economies zu verzichten, "da lediglich Umweltfaktoren bzw. Marktinterdependenzen mit ihm umschrieben werden". So Bohnet, a.a.O., S. 96.

3) Dieses Konzept findet sich bei Konrad, a.a.O., S. 104 ff..

dadurch geschehen, daß durch das Hinzukommen eines neuen Betriebes eine bessere Arbeitsteilung und Spezialisierung oder auch entsprechende Fortschritte in der Zulieferindustrie (durch Spezialisierung und economies of scale) möglich werden.

Daraus läßt sich eine zirkuläre Kausalkette konstruieren ¹⁾: Die Arbeitsteilung ist von der Größe des Marktes abhängig; die Marktgröße ist auf die vorhandene Kaufkraft zurückzuführen, die Kaufkraft auf die Produktivität und letzere wieder auf die Arbeitsteilung. So wirkt eine Nachfragesteigerung, die zu Produktivitätsfortschritten in der Zulieferindustrie führt, auf deren Abnehmer zurück und induziert dort evtl. eine weitere Erhöhung der Produktion, was zu einer erneuten Runde der Markterweiterung führen kann.

Das Durchlaufen dieses Prozesses ist in Entwicklungsländern besonders schwierig; Arbeitsteilung und Größendegression werden durch geringe Nachfrage begrenzt. Darum wird vorgeschlagen ²⁾, das Ergebnis dieser langwierigen Einzelschritte vorwegzunehmen: So soll die Vergrößerung der Weiterverarbeiter von vorn herein derart umfangreich konzipiert werden, daß auch die Zulieferer möglichst in optimale Größe hineinwachsen. Durch koordinierte Investitionen wird zu vermeiden versucht, daß die Abnehmer nur mit den bestehenden (höheren) Beschaffungspreisen rechnen und darum ihre Investitionen geringer halten, als wenn sie durch eine Abstimmung mit den Zulieferern deren Produktivitätsfortschritte antizipierten. Die Abnehmer müßten vielmehr dazu gebracht werden, gleich mit den verbilligten Bezugspreisen zu planen.

Außer durch eine zentrale Planung könnte dies nach Ansicht Konrads dadurch zu erreichen versucht werden, daß die Investi-

1) Vgl. ebenda, S. 106.

2) Zu diesem Vorschlag vgl. Konrad, a.a.O., S. 106 f..

tionsrechnung durch die Berücksichtigung der künftig zu erwartenden Preise für Kostengüter nach oben korrigiert wird. Die korrigierten Preise sollten möglichst den Marktpreisen nach erfolgter Anpassung entsprechen.

Diese Verrechnungspreise müßten nach der Darstellung Konrads auch für den Unternehmer effektiv gemacht werden - z.B. durch Zollprotektion für die Abnehmer, deren so induzierte Expansion die erwünschten Produktivitätsfortschritte bei der Zulieferindustrie ermöglicht oder durch Subventionen an die Produzenten von Inputgütern, deren verbilligte Produkte die angestrebte Ausdehnung der Weiterverarbeiter bewirken.

Hinter dieser Argumentation steckt die Überzeugung, daß eine programmierte Allokation der Ressourcen einer solchen nach gegebenen (oder im Planungshorizont eines Privatinvestors vorhersehbaren) Preisen überlegen ist, da letztere die wirtschaftliche Entwicklung zumindest verzögert. Diese Überlegenheit ist aber aus vielerlei Gründen anzuzweifeln ¹⁾.

Die Programmierung ist einer (langsamen) marktmäßigen Anpassung nur dann vorzuziehen, wenn das Bündel der geplanten Anlagen auch ausgelastet werden kann. Dies impliziert, daß sich durch die niedrigen Preise die Nachfrage so weit ausdehnt, daß die Vollbeschäftigung des gesamten Investitionspakets gesichert ist. Gegen eine derart hohe Preiselastizität der Nachfrage spricht ²⁾, daß die Nachfrage eine gewisse Unteilbarkeit aufweist in dem Sinne, daß (zu den Erzeugnissen des Projektbündels) komplementäre Güter nachgefragt werden. Da aber die Konzentration des Kapitaleinsatzes auf das Investitionspaket der Produktion komplementärer Güter Ressourcen entzieht, wird dadurch auch die Nachfrage nach den Erzeugnissen des Projektbündels gebremst.

1) Dazu vgl. Konrad, a.a.O., S. 108 ff..

2) Diese Überlegung findet sich bei Konrad, a.a.O., S. 108.

Eine Programmierung der Investitionen führt nicht nur zu Effizienzgewinnen, sondern es entstehen auch opportunity costs für die gesamte Volkswirtschaft. Während der Zeit nämlich, in der die Nachfrage in die zunächst überdimensionierte Kapazität hineinwächst, ergeben sich durch die unausgelasteten Anlagen volkswirtschaftliche Verluste in Höhe der bei anderweitiger Verwendung des Kapitals möglichen Produktion. Auch sind die bis zur Vollbeschäftigung des Investitionsbündels nötigen Subventionen zu berücksichtigen.

Bisher war außerdem unterstellt worden, daß im wesentlichen nur eine Zulieferindustrie und eine Verarbeitungsindustrie bestehen ¹⁾. In der Praxis dürften aber jene Fälle die Regel sein, wo ein Produzent von Vorprodukten diese an mehrere verschiedenartige Weiterverarbeiter liefert. Wenn diese alle expandieren müssen, um dem Zulieferer zu optimaler Größe zu verhelfen (, wobei sie selbst auch wieder mit vielen weiteren Unternehmen in Lieferanten- wie Abnehmerbeziehungen stehen), erweitert sich der Kreis der zu koordinierenden Investitionen lawinenartig und stellt die staatlichen Planungsinstanzen vor kaum zu bewältigende Aufgaben ²⁾. Wollte man Investitionen in größerem Ausmaß in der angestrebten Weise koordiniert vornehmen, so käme man bald zum Konzept des 'balanced growth'. Dies ist aber als Industrialisierungsstrategie für ein Entwicklungsland - besonders wegen des Mangels an Kapital und Devisen - schlechthin nicht zu verwirklichen.

Diese Überlegungen engen die Fälle einer sinnvollen Abstimmung von Investitionen auf bescheidene, klar abgrenzbare Ex-

1) Die aus der Aufgabe dieser vereinfachenden Annahme sich ergebenden Überlegungen finden sich bei Konrad, a.a.O., S. 109.

2) Die Schwierigkeiten der staatlichen Planer bestehen nicht nur im zunehmenden Umfang der zu koordinierenden Investitionen. Es wären hier alle Probleme anzuführen, die bei zentraler Investitionsplanung auftreten.

pansionsprogramme ein. Eine planerische Koordination der Investitionen ist demnach nur dann möglich ¹⁾, wenn sich die Einzelprojekte zu einem begrenzten 'development block' zusammenfügen. Bestehen jedoch Interdependenzen mit vielen Sektoren, die selbst wiederum langfristig degressive Kosten aufweisen, so muß man sich mit unteroptimalen Betriebsgrößen und deren schrittweiser Vergrößerung abfinden.

Eine weitere Einschränkung der Fälle einer sinnvollen Koordination ergibt sich aus dem Zusammenhang zwischen Kapazität und Stückkosten. Die durch die Abstimmung erreichbaren - bzw. bei einem Verzicht auf die Koordination nicht erreichbaren - (potentiellen) Effizienzgewinne wären anhand der langfristigen Durchschnittskostenkurve festzustellen. Bei schwach ausgeprägten economies of scale, d.h. wenn eine größere Kapazität mit einer nur geringfügigen Kostensenkung verbunden ist, läßt sich eine unteroptimale Betriebsgröße eher vertreten. Bei starker Größendegression kann es hingegen sinnvoll sein, die optimale Betriebsgröße vorwegzunehmen, besonders wenn die Kosten einer späteren Kapazitätserweiterung unverhältnismäßig hoch sind und die Nachfrage rasch ansteigt ²⁾.

Als Kriterien einer sinnvollen Vorwegnahme eines (sich sonst mit Hilfe des Preismechanismus vollziehenden) langsamen Anpassungsprozesses bliebe demnach im wesentlichen die Abhängigkeit der Kosten von der Betriebsgröße, die Begrenzung der industriellen Interdependenzen und die rasche Entwicklung der Nachfrage.

Letztere dürfte besonders im Falle der Produktion von Importsubstitutionsgütern häufig schon vorhanden sein, da hier bereits vielfach ein größerer Markt durch die vorangegangenen

1) Vgl. ebenda, S. 109 f.

2) Sind die beiden letzteren Bedingungen nicht erfüllt, wäre der Import des betr. Erzeugnisses vorzuziehen. Vgl. Konrad, a.a.O., S. 110.

Importe erschlossen wurde. Hier könnte das Feld für eine sinnvolle Schaffung von 'development blocks' in Form von vertikal integrierten und temporär geförderten Importsubstitutionsgüterindustrien liegen.

fb) Einkommensmäßige und produktionstechnische Interdependenz

Ein weiteres Konzept, nach dem eine beschleunigte industrielle Entwicklung durch planerische Koordination von Investitionen für möglich gehalten wird, geht nicht mehr nur von Kostenreduktionen aus, sondern stützt sich primär auf die von einem Projekt ausgehenden Investitionschancen und -anreize ¹⁾. Durch Kopplungseffekte produktionstechnischer Art werden Aktivitäten in vor- und nachgelagerten Betrieben angeregt ²⁾, und durch die entstandenen Einkommen verteilt sich der wirtschaftliche Stimulus über viele Sektoren in kaum zu prognostizierender Weise.

Für die Vertreter des demand approach to economic development sind die von einem Projekt ausgehenden Absatz- und Investitionschancen in vor- und nachgelagerten Branchen der Hebel, an dem ihre Entwicklungsstrategie ansetzt. Die Grundidee besteht dabei darin, solche Investitionen zu bevorzugen, bei denen besonders weitreichende Kopplungseffekte zu erwarten sind. Diese wären schon in der Investitionsrechnung zu berücksichtigen.

1) So Konrad, a.a.O., S. 111.

2) Eine spezielle Variante dieses Konzepts des unbalanced growth hat Hirschman zu einer Entwicklungsstrategie ausgebaut. Er empfiehlt (u.a.) die Schaffung vertikaler Ungleichgewichte in der Produktionsstruktur. Die daraus sich ergebenden Drucksituationen erleichtern und orientieren weitere Investitionsentscheidungen und lindern damit die Knappheit des (für Hirschman) entscheidenden Engpaßfaktors, nämlich der Fähigkeit zu (industriellen) unternehmerischen Entscheidungen. Nach diesen Überlegungen sollten diejenigen Unternehmungen Priorität genießen, bei denen die größten kombinierten vor- und rückwärtigen Kopplungseffekte induziert werden. Dazu vgl. Hirschman, a.a.O., S. 92 ff..

Korrigierte man aber die Investitionsrechnung eines Projektes z.B. um die bei der Herstellung von Vorprodukten anfallenden Erträge, so hieße dies - wollte man Doppelzählungen vermeiden - daß man diese Erträge nicht denjenigen Investitionen zurechnet, die die Produkte selbst hervorgebracht haben, sondern dem Projekt, das die Nachfrage danach entfaltet ¹⁾.

Zudem wird bei Investitionen nach dem o.g. Kriterium deren Wirtschaftlichkeit nicht genügend berücksichtigt. Ein typisches Beispiel für den o.g. stimulierenden Effekt der Nachfragesteigerung wären die auf ein Projekt der Investitionsgüterindustrie zurückgehenden und der Konsumgüterindustrie zugute kommenden Arbeitnehmereinkommen. Die Erhöhung der Konsumgüternachfrage wäre hier um so größer, je arbeitsintensiver die betreffende Produktion ist - auch dann, wenn unwirtschaftlich gearbeitet wird.

Allgemein gesagt führte die Investition nach diesem Kriterium "zu einer Prämierung des verschwenderischen Mitteleinsatzes, denn die auf die vorgelagerten Sektoren ausgeübte Nachfrage ist pro Einheit eigener Wertschöpfung um so höher, je weniger kostengünstig das betreffende Projekt arbeitet" ²⁾.

Ein Industrieprojekt eröffnet zwar Chancen für Investitionen in vor- und nachgelagerten Branchen, doch ergeben sich besonders für Entwicklungsländer wirtschaftliche Risiken, wenn diese Folgeinvestitionen unterbleiben. Wird auf der Bezugsseite die Herstellung von Vorprodukten nicht angeregt, so müssen diese importiert werden, führen also zu zusätzlichem

1) Vgl. Konrad, a.a.O., S. 113 f..

2) Ibidem, S. 115.

Druck auf die Zahlungsbilanz. Wird ein Projekt auf seiner Absatzseite nicht durch die Expansion der entsprechenden Weiterverarbeiter abgestützt, so bleibt es evtl. für lange Zeit unausgelastet (Export ausgeklammert).

Würden nun die Investitionen nach dem Kriterium der größten Verkettungseffekte vorgenommen, so wären - wollte man die o.g. Konsequenzen vermeiden - bald derartig viele Folgeinvestitionen zu tätigen, daß dies sehr rasch an der Kapital- und Devisenknappheit der Entwicklungsländer scheitern müßte ¹⁾.

Ein Beispiel soll die Gefahren einer solchen Politik erläutern: Würde nach dem Kriterium der höchsten Kopplungseffekte investiert, so müßte man den Entwicklungsländern die vorrangige Errichtung der Eisen- und Stahlindustrie empfehlen, da - zumindest nach den Input-Output-Tabellen der USA, Italiens und Japans ²⁾ - diese Industrie die höchsten kombinierten Werte der Vorwärts- und Rückwärtskopplung aufweist ³⁾.

Entwicklungsländern dürfte es jedoch schwer fallen, die vertikale Verlängerung der Produktionskette rückwärts über die Vorprodukte und vorwärts bis hin zur Konsumgüterindustrie vorzunehmen. Gelingt dies aber nicht, so kommt es einmal zu einer mangelnden Auslastung der installierten Kapazitäten ⁴⁾.

-
- 1) Lediglich in einer Situation, in der alle Faktoren unterbeschäftigt sind, könnte die Bevorzugung von Investitionen mit den größten Kopplungseffekten ein situationsadäquates Auswahlkriterium darstellen. Dieser Fall der (Keynesschen) Unterbeschäftigung wegen Nachfragemangels dürfte aber für Entwicklungsländer atypisch sein. So Konrad, a.a.O., S. 115.
 - 2) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 99. Hirschman verwendet die Koeffizienten dieser Länder. Deren Übertragung auf Entwicklungsländer ist allerdings problematisch.
 - 3) Vgl. ebenda, S. 101.
 - 4) Hier wird wieder unterstellt, daß Importe schwierig und Exporte nicht möglich sind. Vor allem letzteres scheint realistisch angesichts der in diesem Sektor vorherrschenden Faktorproportionen und der fehlenden industriellen Erfahrung.

Zum anderen führt bei der Konsumferne dieses Investitionspaketes auch die neu entstandene Konsumgüternachfrage, die auf eine unveränderte Produktion trifft, zur Notwendigkeit vermehrter Importe, sofern man den Reallohn nicht senken will.

Wenn man die gegenseitige Abstützung und Verzahnung von Investitionen ausnutzen will, erscheint es sinnvoller, damit nicht in der Schwerindustrie zu beginnen, sondern von konsumnäheren Projekten auszugehen ¹⁾. Beginnt man die Industrialisierung mit der Schwerindustrie, so kommt es gerade in der schwierigen Anfangsphase wegen der langen Ausreifungszeit der Investitionen und der langen Produktionsumwege zu einem starken Druck auf den Lebensstandard und die Zahlungsbilanz und zu Kapitalvergeudung in Form von Überkapazitäten.

Beginnt man hingegen bei konsumnäheren Projekten, kann man möglicherweise sogar einen begrenzten kumulativen Wachstumsprozeß in Gang setzen, da zwischen der Konsumgüterindustrie und dem sie beliefernden Bereich der Investitionsgüterindustrie eine Art zirkulärer Beziehung besteht: Die vermehrte Herstellung konsumnaher Investitionsgüter ermöglicht der Konsumgüterindustrie eine Erhöhung ihrer Erzeugung; die verbesserte Versorgung mit diesen Produkten erlaubt nun wieder die Einstellung von mehr Arbeitskräften, um mehr Maschinen für die Konsumgüterproduktion herzustellen ²⁾, welche sich dadurch wiederum ausdehnen kann etc.. Auf diese Weise können einkommensmäßige und strukturelle Interdependenzen

1) Zu diesem Vorschlag vgl. Konrad, a.a.O., S. 116 f..

2) Hierzu ist aber auch eine verbesserte Ausstattung mit Produktionsmitteln notwendig, was in aller Regel zunächst zu zusätzlichen Importen zwingt. Dies kann es sinnvoll werden lassen, auf einigen günstigen Gebieten auch diese Investitionsgüter im Inland herzustellen, d.h. zu einer selektiven vertikalen Integration überzugehen.

dem Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung nutzbar gemacht werden.

fc) Informations- und Koordinationsprobleme bei der Investitionsplanung

Bei dezentraler Investitionsentscheidung ergibt sich die nach den gegebenen Kosten- und Nachfrageverhältnissen optimale Betriebsgröße durch schrittweise Anpassung. Nach einem dritten Konzept wird eine Antizipation dieses Prozesses durch koordinierte Investitionen auch dann für möglich und sinnvoll gehalten, wenn keine economies of scale vorliegen ¹⁾.

Dieses Konzept geht davon aus, daß z.B. eine Kapazitätserweiterung bei einem Zulieferer zu einer Senkung der Absatzpreise dieses Unternehmens führt. Erzielte daraufhin dessen Abnehmer dynamische Gewinne und erhöhte daher seine Kapazität, so würden auch dem Zulieferer Gewinne zufließen, was diesen möglicherweise zu einer erneuten Kapazitätserweiterung veranlaßte. Dieser Prozeß ließe weiter, solange dynamische Gewinne entstehen - und nach den Vertretern dieses Konzepts wären die Preise auch so lange zur Steuerung der Investitionen ungeeignet, da sie keine Gleichgewichtspreise darstellten. Darum wird die Internalisierung der externen Effekte (, die nach dieser Sicht in den dynamischen Gewinnen bestehen,) gefordert, z.B. durch die Integration des Zulieferers und des Weiterverarbeiters.

Da sich aber alle direkt oder indirekt verflochtenen Wirtschaftseinheiten gegenseitig dynamische Gewinne verschaffen können, müßte die Investitionsplanung in der gesamten Industrie koordiniert werden. Diese den Konzepten des balanced growth oder des big push entsprechende Strategie dürfte je-

1) Zu diesem Konzept vgl. Konrad, a.a.O., S. 118 f.

doch schon an der Kapitalknappheit und am Devisenpaß scheitern.

Zudem wird die Steuerungsfunktion der Preise nicht deshalb beinträchtigt, weil diese keine Gleichgewichtspreise sind. Im Gegenteil: Vertreter des unbalanced growth, wie Hirschman, vertrauen gerade auf partielle Ungleichgewichtssituationen als Mittel zur Stimulierung und Orientierung von Investitionen.

Der zentrale Punkt der obigen Argumentation zugunsten einer Koordination der Investitionen besteht darin, daß potentielle Investoren ihr Engagement möglicherweise unterlassen, da sie das Risiko des Fehlens komplementärer Investitionen für zu hoch erachten. Wegen einiger typischer Gegebenheiten in Entwicklungsländern scheint dieses Risiko größer als in Industrieländern ¹⁾.

Ein Investor in einem Industrieland kann mit einer größeren Wahrscheinlichkeit darauf vertrauen, daß die Unternehmer in komplementären Sektoren einmal die sich ergebenden Investitionsgelegenheiten erkennen und zum anderen entsprechend zu reagieren in der Lage sind. Ein gegenüber Industrieländern weniger funktionsfähiges Preissystem und die geringe Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft (vor allem wegen Kapital- und Devisenmangels sowie wegen unzureichender technisch-organisatorischer Kenntnisse und unternehmerischer Aktivität) tragen nämlich dazu bei, daß die Unternehmer in Entwicklungsländern mit nur schwachen Reaktionen auf Investitionsgelegenheiten rechnen.

Zudem ist in einem Industrieland das Beschaffungsrisiko selbst dann geringer, wenn ein Investor isoliert vorgeht. Dieser kann eher damit rechnen, daß der Bezug der benötigten

1) Zu diesen Gegebenheiten vgl. Konrad, a.a.O., S. 119 ff..

Vorprodukte durch eine stärkere Auslastung bestehender Kapazitäten gesichert werden kann.

In Entwicklungsländern hingegen ist die Industrialisierung in aller Regel vertikal noch nicht weit verbreitert, so daß (wenn überhaupt) meist nur wenige Lieferanten (oder sogar nur ein einziger) für ein Vorprodukt im Inland existieren. Diese Zulieferer haben oft genug Schwierigkeiten, die schon vorhandene inländische Nachfrage quantitativ und qualitativ zu befriedigen. Eine Ausweitung des heimischen Bedarfs führt daher manchmal nur zu höheren Preisen ¹⁾, ohne daß es zunächst zu einem vergrößerten Angebot kommt. Für den industriellen Unternehmer in einem Entwicklungsland bedeutet dies ein erhöhtes Beschaffungsrisiko.

Auch das Risiko, genügend Abnehmer für die eigenen Produkte zu finden, ist in Entwicklungsländern höher zu veranschlagen als in Industrieländern. In letzteren scheint es eher möglich, vorhandene Inlandsnachfrage durch Preissenkungen an sich zu ziehen oder auf die Belieferung ausländischer Kunden auszuweichen. In Entwicklungsländern hingegen kann der Absatz eines zusätzlichen Angebots von den gleichzeitigen Investitionsentscheidungen weniger oder nur eines einzigen Nachfragers abhängen. Auch der Ausweg über den Export ist gerade für solche Unternehmen kaum gangbar, die sich noch nicht auf dem (genügend großen) Binnenmarkt konsolidieren konnten.

So wird das Risiko für einen Unternehmer höher, je größer seine Investition im Vergleich zur Größe des industriellen Sektors ist. Für Industrieländer mit einem großen Binnen-

1) Vielfach wird dies erst durch inadäquate Investitionsförderungsbestimmungen ermöglicht. Dabei werden meist (konkurrierende) Importe beschränkt.

markt bedeutet selbst die Errichtung neuer Anlagen optimaler Betriebsgröße in den meisten Branchen eine wenig bedeutsame Änderung der Kapazitäten. In vielen Entwicklungsländern hingegen sind größere unteilbare Anlagen schon als risikoreiche Strukturänderungen anzusehen.

So hängt oft der Erfolg einer Investition davon ab, ob komplementäre Produktionsanlagen errichtet werden. Möglicherweise genügen dafür die Abstimmung der Investitionspläne durch den Austausch entsprechender Informationen und die Gewährung von Starthilfen (z.B. für die Hersteller von Vorprodukten bzw. für den Weiterverarbeiter), um einem Unternehmer genügend Sicherheit zu geben, daß die benötigten Bezugsquellen und/oder ein ausreichender Absatz vorhanden sind ¹⁾. Es muß lediglich dafür gesorgt werden, daß die Marktteilnehmer von konsistenten Erwartungen ausgehen. Auch dies dürfte sich nur bei großen, unteilbaren Anlagen als notwendig erweisen, bei kleineren Anlagen, die nur marginale Änderungen in der Struktur der betr. Industrie darstellen, kann eher damit gerechnet werden, daß die Marktkräfte für automatische Anpassungsvorgänge sorgen.

Die Herstellung konsistenter unternehmerischer Erwartungen kann dadurch begünstigt werden, daß der Staat eine längerfristige Konzeption für seine Investitionen entwickelt und eine klare Industrialisierungspolitik verfolgt. Auf der Angebotsseite (z.B. durch Infrastrukturinvestitionen), auf der Nachfrageseite und durch eine entsprechende Förderungspolitik ²⁾

-
- 1) Vgl. Konrad, a.a.O., S. 121 f.. Wenn schon z.B. Vorlieferanten im Inland vorhanden sind, dürfte der rechtzeitige Abschluß von langfristigen Lieferverträgen genügen, um diese Lieferanten - falls nötig - zu Erweiterungsinvestitionen zu veranlassen.
 - 2) Ob und wie dies im MCCA angestrebt wird, soll unten bei der Behandlung des 'Spezialsystems' und der 'Integrationsindustrien' untersucht werden.

kann der Staat koordinierend auf die Investitionspläne der Privaten einwirken und so deren Risiko mindern.

VI Zusammenfassung und entwicklungspolitische Bewertung des CIFDI

Die Erörterung des CIFDI war zunächst auf die Untersuchung seiner Adäquanz im Hinblick auf sein erstes Oberziel beschränkt worden ¹⁾. Dieses besteht darin, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, und beinhaltet drei Niveauziele: die Steigerung des Einkommens pro Kopf, die Vermehrung der Arbeitsplätze und den Ausgleich der Zahlungsbilanz.

Die Bestimmungen des CIFDI lassen sich in drei Kategorien einordnen: Zum einen wird versucht, die Investitionen durch finanzpolitische Anreizmechanismen zu erhöhen, zweitens sollen die Investitionen durch Prioritätensetzung gesteuert werden, und drittens wird angestrebt, durch die Vereinheitlichung der Industrieförderungsmaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Für diese drei Hauptbestandteile war deren Adäquanz hinsichtlich der drei o.g. Niveauziele zu prüfen.

(1) Dabei stellte sich heraus, daß (als erste Kategorie von Bestimmungen) die Prioritäten des CIFDI die bisherige Produktionsstruktur nicht völlig zu verändern versuchen, sondern schwerpunktmäßig diejenigen Produktionen fördern, die schon nach den im MCCA gegebenen Faktorproportionen, nach dem technischen Horizont, der Nachfragestruktur und der zentralamerikanischen Zollstruktur die besten Chancen haben. Da die Prioritäten durch die anderen die Produktionsstruktur beeinflussenden Faktoren überwiegend unterstützt werden, überschreiten mehr Investitionsgelegenheiten die Schwelle

1) Die Behandlung des anderen Oberzieles, das der ausgeglichene wirtschaftlichen Entwicklung, wird weiter unten erfolgen.

einer ausreichenden Rentabilität (und mobilisieren damit mehr Kapital ¹⁾ als wenn versucht würde, die Industriestruktur entgegen den zentralamerikanischen Gegebenheiten zu ändern. Danach sind also die Prioritäten für das Ziel der Investitionserhöhung zweckmäßig gewählt.

Als Investitionsschwerpunkte, die vom CIFDI besonders profitieren können, sind die Herstellung von Konsumgütern und konsumnahen Vorprodukten, insbesondere Nahrungsmitteln anzusehen. Diese Produktionen gelten als überwiegend arbeitsintensiv; außerdem ist dort die bevorzugte Verarbeitung von zentralamerikanischen Vorprodukten möglich und wird auch angestrebt; in diesen Produktionsrichtungen bestehen darüber hinaus die besten Exportaussichten und die (relativ) geringsten induzierten Importnotwendigkeiten. Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Prioritäten auch für das Ziel der nachhaltigen Beschäftigungserhöhung und das des Ausgleich der Zahlungsbilanz günstig gesetzt sind.

(2) Mit der zweiten Kategorie von Bestimmungen wird versucht, durch eine Verbesserung der Unternehmerinitiative und der Rentabilität die Privatinvestitionen zu erhöhen. Dem dienen die unterschiedlichen Förderungsmaßnahmen, die im einzelnen zu einer Aufwandsminderung, Erlöserhöhung, Verringerung des eigenfinanzierten Kapitals und zu einer Risikominderung führen und so einen Anreiz zur Steigerung der Investitionen darstellen. Insofern sind diese Maßnahmen als dem Ziel der Steigerung des Einkommens pro Kopf adäquat anzusehen ²⁾.

-
- 1) Hinter dieser Argumentation steckt die Vorstellung, daß nicht produktiv eingesetztes Kapital vorhanden ist, welches durch die Schaffung und das Aufzeigen entsprechender Investitionsgelegenheiten aktivierbar ist. Das o.g. Konzept Hirschmans beruht auf ähnlichen Überlegungen.
 - 2) Dabei kommt es nicht nur zu einer Erhöhung der Unternehmer-einkommen, sondern auch der Zahl der Arbeitsplätze, der Produktivität und der Löhne.

Bei der Frage, ob nicht nur die einzelnen Förderungsmaßnahmen zieladäquat, sondern auch deren Kombination widerspruchsfrei ist, zeigte sich, daß das Zusammenspiel der Vergünstigungen (in Verbindung mit den Prioritätsklassen) Rückschlüsse auf die zentralamerikanische Industrialisierungsstrategie erlaubt. Zunächst soll die Befreiung der geförderten Unternehmen von Importzöllen auf Vorprodukte den zentralamerikanischen Markt für die betreffenden Inputs aus Drittländern entwickeln und die Nachfrage in den Importstatistiken ausweisen. Eine daraufhin einsetzende heimische Erzeugung dieser Vorprodukte genießt den Schutz des regionalen Einheitszolls und alle dafür vorgesehenen Vergünstigungen. Neben dieser direkten Förderung der Produktion wird auch noch der Absatz erleichtert, indem die zentralamerikanischen Weiterverarbeiter Vergünstigungen in Anspruch nehmen können.

Auf diese Weise werden entsprechende Investitionen von drei Seiten her vorbereitet und mit hoher Priorität vorangetrieben: durch die Entwicklung der Nachfrage, durch direkte Vergünstigungen der Produktion und durch Hinlenkung der Nachfrage auf das geschaffene zentralamerikanische Angebot. Dadurch soll im MCCA ein Industrialisierungsprozeß in Gang gesetzt werden, bei dem der Importsubstitution entscheidende Bedeutung beigemessen wird. Ausgehend von konsumnahen Investitionen wird eine Erweiterung der Produktpalette angestrebt, die 'rückwärts' greifend immer konsumfernere Produktionsstufen einbezieht.

Die Bedeutung, die diesem Prozeß innerhalb der zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie beigemessen wird, geht aus den Prioritäten hervor, die entsprechende Investitionen genießen. So wird eine (bedeutende) Importe substituierende Produktion mit höchster Priorität gefördert, wenn sie mindestens 50% der Vorprodukte aus dem MCCA bezieht (oder arbeitsintensive Herstellungsverfahren benutzt).

Bei diesem Punkt war bemängelt worden, daß diese 50%-Klausel eine unnötige Begrenzung der Investitionsanreize und sogar eine Verführung zu Unwirtschaftlichkeiten darstellt. Um dem zu begegnen, war eine abgestufte Förderung je nach dem zentralamerikanischen Anteil an den Vorprodukten vorgeschlagen worden.

Unter dem Aspekt des Zieles der Beschäftigungserhöhung lassen sich die finanzpolitischen Anreizmechanismen in drei Kategorien einteilen. Die einen steigern die Beschäftigung durch die bevorzugte Förderung von Produktionen, deren Betrieb viel menschliche Arbeitskraft erfordert; dabei wird der Einsatz von Arbeitskraft nicht direkt verbilligt.

Zum zweiten werden Vergünstigungen direkt wegen der hohen Arbeitsintensität einer Produktion gewährt. Da diese Vergünstigungen aber nur zeitlich begrenzt vergeben werden, fällt der daraus resultierende Anreiz zu übermäßigem Arbeits-einsatz später weg, so daß man die ersten beiden Kategorien als sowohl dem Ziel der Beschäftigungserhöhung wie dem der effizienten Faktorallokation (Einkommenserhöhungsziel) adäquat ansehen kann.

Die dritte Kategorie von Vergünstigungen besteht in der Verbilligung des Faktors Kapital. Ein vermehrter Kapitaleinsatz ist zwar entwicklungspolitisch notwendig, doch entsteht dadurch ein (auf die Förderungsdauer begrenzter) Anreiz, Arbeit durch Kapital zu substituieren. Dadurch werden weniger Arbeitskräfte beschäftigt, als es ohne diesen Eingriff möglich wäre, doch wird dies in der Erwartung in Kauf genommen, daß durch die so induzierte Erhöhung der Investitionen vermehrt Arbeitskräfte nachgefragt werden. In dynamischer Sicht erscheinen also das Ziel der Investitionssteigerung und das der Beschäftigungserhöhung kompatibel.

Bei der Förderung des Einsatzes von Kapital war bemängelt worden, daß kapazitätserhöhende Investitionen in Maschinen und Ausrüstung nur dann von der Gewinnsteuer abgezogen werden dürfen, wenn sie in dieselbe Produktion zurückfließen, wo der Gewinn entstanden ist. Dies veranlaßt die Unternehmer, zwecks Steuervermeidung weiterhin im bisherigen Betrieb zu investieren. Da diese Regelung nicht befristet ist, entsteht die Gefahr permanenter Überinvestitionen unter Freisetzung von menschlicher Arbeitskraft.

Dies wäre vermeidbar, wenn die Steuerabzugsfähigkeit der Investitionen auch auf (erwünschte) industrielle Engagements außerhalb der bisherigen Produktion ausgedehnt würde. Dadurch bliebe einmal der Investitionsanreiz erhalten, und zum anderen könnten die Unternehmer ihre Gewinne steuerfrei in andere, produktivere Verwendungen fließen lassen. Die vorgeschlagene Änderung des CIFDI würde also die Allokation der Produktionsfaktoren verbessern und dazu den Anreiz zum produktiveren Einsatz der Gewinne erhöhen.

Investitionsanreize müssen gerade im Erfolgsfalle zunächst das Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz gefährden, da man im MCCA auf den schnellen Ausbau der Kapitalgutproduktion weitgehend verzichtet. Dafür versucht aber der CIFDI, die Drittländerimporte an Inputs für die laufende Produktion gering zu halten und die Zahlungsbilanz durch Exporte zu entlasten. Zu diesem Zweck wird der Verbrauch zentralamerikanischer Vorprodukte und der Einsatz menschlicher Arbeitskraft bevorzugt gefördert. Daß dies hauptsächlich Produktionen in günstigen komparativen Kostensituationen zugute kommt, erhöht die Aussichten für eine Entlastung der Zahlungsbilanz via Exportförderung und besonders durch die Substitution bisheriger Importe.

Insgesamt sind demnach die Bestimmungen über Investitionsan-

reize so gefaßt, daß sie - von den beiden o.g. Kritikpunkten abgesehen - als den drei Niveaenzielen adäquat angesehen werden können. Dabei erscheinen das Ziel der Investitionssteigerung, das der Beschäftigungserhöhung und das des Ausgleichs der Zahlungsbilanz weitgehend kompatibel.

(3) Die dritte Kategorie von Bestimmungen des CIFDI beschäftigt sich mit der Angleichung der nationalen finanzpolitischen Anreizmechanismen. Insgesamt werden ausreichende Möglichkeiten geboten, durch nationale Förderungsmaßnahmen hervorgerufene unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, darauf zurückzuführende Fehllenkungen von Produktionsfaktoren zu vermeiden und eine der Voraussetzungen für eine gleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern zu schaffen. Die Beseitigung dieser Wettbewerbsverzerrungen erhöht die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems und ist demnach als dem Ziel der Einkommenserhöhung adäquat anzusehen ¹⁾.

Eine Ungleichbehandlung kann aber sogar den Herstellern identischer Güter dadurch widerfahren, daß sie in unterschiedlichem Maße die Klassifizierungskriterien des CIFDI erfüllen (z.B. in Bezug auf die Arbeitsintensität der Produktion). Dies ist durchaus beabsichtigt, da auf diese Weise private Investitionen im Sinne der Ziele des CIFDI gesteuert werden sollen.

1) Der Zusammenhang zwischen den Maßnahmen zur Angleichung der nationalen Produktionsförderungschemata u. dem Ziel der Beschäftigungserhöhung soll vernachlässigt werden, während der Zusammenhang mit dem Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz weiter unten in Verbindung mit dem Oberziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Partnerländern relevant wird.

Die obige positive Beurteilung der Angleichung der Förderungsmaßnahmen ist allerdings hinsichtlich der im CIFDI vorgenommenen unterschiedlichen Förderung von "neuen" und "vorhandenen"Produktionen zu relativieren. Die entsprechende Regelung des CIFDI erhöht nämlich die Neigung, in die viel stärker geförderte, konkurrenzlose Herstellung "neuer" Güter zu investieren. Bis diese lukrativen Nischen praktisch alle besetzt sind, vergeht einige Zeit. So ist anfänglich die Neigung anderer Investoren nicht groß, einem "neuen" Betrieb Konkurrenz zu machen, und später ist die Chance dazu evtl. gering, da sich der Produzent eines "neuen" Gutes in einer fortgeschritteneren Marktphase dank der massiven Vergünstigungen und einer langjährigen Monopolstellung eine schwer zu erschütternde Position geschaffen haben kann.

Die o.g. Regelung des CIFDI erhöht also die barriers of entry und vermehrt die auf den kleinen Märkten im MCCA sowieso drohende Gefahr der monopolistischen Vermachtung. Diese Gefahr wäre zu verringern, indem man (durch eine Änderung des CIFDI) die Unterschiede in der Förderung von "neuen" und "vorhandenen" Produktionen reduzierte.

Insgesamt war festzustellen, daß die Bestimmungen des CIFDI zur Investitionserhöhung, zur Investitionssteuerung und zur Angleichung der Produktionsförderung (mit den genannten Einschränkungen und Verbesserungsvorschlägen) als den drei angestrebten Niveauzielen (Einkommenssteigerung, Beschäftigungserhöhung und Ausgleich der Zahlungsbilanz) adäquat bezeichnet werden können.

Nach der Erörterung der Adäquanz des CIFDI hinsichtlich seiner drei Niveauziele bleibt noch zu klären, wie der CIFDI in Bezug auf die oben geschilderte zentralamerikanische Industrialisierungsstrategie zu beurteilen ist.

Danach hat die Importsubstitution, mit der die Industrialisierung beginnt, überwiegend von der Produktion konsumnaher Güter und Massenbedarfsartikel auszugehen. Nach diesem Kriterium wäre der CIFDI positiv zu beurteilen, da er vor allem den Herstellern von Konsumgütern und konsumnahen Vorprodukten zugute kommt.

Es war ferner als sinnvoll erkannt worden, die Förderung degressiv zu gestalten. Die Förderungsmaßnahmen des CIFDI sind durchweg zeitlich begrenzt und meist degressiv; sie genügen damit auch dieser Forderung der oben skizzierten Industrialisierungsstrategie ¹⁾.

Die weiteren Schritte im Rahmen der Importsubstitution sollten nicht darin bestehen, von konsumnahen Produktionen 'rückwärts' schreitend eine horizontale Diversifizierung auf breiter Front zu versuchen, sondern es sollte lediglich auf günstigen Gebieten eine vertikale Integration und Spezialisierung betrieben werden.

In dieser Hinsicht läßt die Bestimmung, nach der Produktionen der Prioritätsklasse B "neu" stärker gefördert werden als solche der Klasse A "vorhanden", den Schluß zu, daß dem CIFDI mehr an der Komplettierung der Produktpalette als an der Konzentration auf die Produktion von Gütern selbst höchster Priorität gelegen ist. Dies schwächt den Anreiz für potentielle Investoren ab, in bereits 'besetzte' Märkte einzudringen. Dadurch werden Produktivitätsvorteile nicht realisiert, die auf eine Markterweiterung (mit evtl. eintretender Spezialisierung) oder auf verstärkte Konkurrenz zurückzu-

1) Lediglich die Steuerbefreiung für investierte Gewinne wird in gleichbleibender Höhe und auf Dauer gewährt. Außerdem erhalten die (nicht im CIFDI geregelten) Importzölle ein gewisses Protektionsniveau aufrecht.

führen sein können. Auch der Anreiz zu Neuinvestitionen und Produktivitätsfortschritten bei den Vorlieferanten wird geschwächt.

Dies bedeutet ein Hindernis für die anzustrebende vertikale Integration und Spezialisierung der Produktion und läuft damit der als sinnvoll erkannten Industrialisierungsstrategie zuwider. Die belebenden und leistungssteigernden Effekte des Wettbewerbs werden nicht erkannt. Wenn die zentralamerikanischen Unternehmer nur geringen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt gewohnt sind, verringert dies auch ihre Aussichten, auf dem hart umkämpften Weltmarkt Fuß zu fassen.

Eine Aufhebung oder Verringerung der Förderungsdifferenz zwischen "neuen" und "vorhandenen" Produktionen käme der Wettbewerbsintensität zugute und würde die sich aus der bisherigen Regelung des CIFDI ergebenden o.g. Gefahren mindern.

Zentraler Punkt bei der skizzierten Industrialisierungsstrategie war die Verzahnung, die Komplementarität von Importsubstitution und Exportdiversifizierung. Es war begründet worden, daß der rasche Übergang von der Importsubstitution zur Exportdiversifizierung zum einen notwendig und zum anderen möglich ist. Diese Notwendigkeit ist besonders bei "kleinen" Ländern wie den zentralamerikanischen gegeben, welche selbst durch ihren Zusammenschluß im MCCA nur knapp als "mittleres" Land einzuordnen wären. Um den 'spill-over' rascher zu erreichen, müßte hier am besten schon die Importsubstitution als Vorbereitung für die Exportdiversifizierung betrieben werden.

Von der Struktur der vom CIFDI vorwiegend profitierenden konsumnahen Produktionen her gesehen würde diese Forderung erfüllt. So genießt die Erzeugung von Gütern, deren Vorprodukte zu 50% aus dem MCCA kommen, höchste Priorität. Besonders bei Erzeugnissen mit hohem Anteil an heimischen Rohstoffen (Ri-

cardo-Güter) werden Entwicklungsländer als exportfähig angesehen. In Zentralamerika dürfte dies vor allem auf Konsumgüter, insbesondere Nahrungsmittel zutreffen. Dabei bedeutet die 50%-Klausel eine unnötige Begrenzung des Anreizes; sie sollte durch eine nach dem Anteil der Vorprodukte zentralamerikanischen Ursprungs gestaffelte Förderung ersetzt werden.

Daneben haben Entwicklungsländer komparative Vorteile bei arbeitsintensiv hergestellten Heckscher-Ohlin-Gütern und bei arbeitsintensiven (aber nicht mehr qualifikationsintensiven) Produktzyklus-Gütern. Die im CIFDI angelegte besondere Förderung arbeitsintensiver Produktionen regt die Erzeugung entsprechender Güter an ¹⁾.

Wenn man für die Länder des MCCA von der Annahme zu geringer Kapitalkosten und überbewerteter Arbeitskraft ausgeht, wären die Vergünstigungen für arbeitsintensive Fertigungstechniken ein (evtl. sogar zu großer) Schritt in die richtige Richtung, da auf diese Weise die Chancen für die Einschaltung in die internationale Arbeitsteilung verbessert werden.

Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob diese theoretisch möglichen Vorteile realiter genutzt werden. Einmal spricht die vom CIFDI geförderte Monopolisierung der Märkte dagegen, daß der Druck zentralamerikanischer Konkurrenten zu Produktivitätsfortschritten zwingt, welche potentielle komparative Vorteile auch Realität werden lassen. Es ist vielmehr zu er-

1) Von der Herstellung von Produktzyklus-Gütern in der Staginations- und Rezessionsphase wären keine dauerhaften Wachstumsimpulse zu erwarten. Es dürfte allerdings schwierig sein, die Produktion dieser Güter zu verhindern. Wollte man langfristig die Produktionsaufnahme in früheren Zyklusphasen erreichen, so müßte - neben einer ausreichenden Wettbewerbsintensität - für entsprechende Bestimmungen hinsichtlich der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung gesorgt werden.

warten, daß sich einheimische Unternehmer in überwiegendem Maße mit der bequemen Belieferung ihres hinreichend lukrativen, wettbewerbsarmen Binnenmarktes begnügen.

Zum zweiten legt die Erfahrung anderer Entwicklungsländer mit ihren Exportförderungsprogrammen den Schluß nahe, daß der CIFDI dem wichtigen zweiten Glied seiner Industrialisierungsstrategie, nämlich der Exportdiversifizierung, nicht genügend Aufmerksamkeit widmet. Dafür spricht die Tatsache, daß die Produktion für den Export nicht als (alleiniges) Qualifikationskriterium für die höchste Prioritätsklasse genannt wird. Gerade diejenigen Entwicklungsländer, deren Bemühungen um Industrieexporte sehr erfolgreich waren, haben diese Exporte in vielfältiger Weise unterstützt. Dazu gehören sowohl direkte Produktionsanreize und Exportsubventionen als auch indirekte Hilfen, wie die Beschaffung von Kenntnissen über Auslandsmärkte, die Information des Auslandes über das heimische Exportangebot u.ä.. Diese Aufgaben könnten nur z.T. vom CIFDI wahrgenommen werden; man müßte ihn deshalb durch entsprechende Förderungsinstrumente und Institutionen ergänzen und abstützen.

Bei der Erörterung der theoretischen Einwände gegen die skizzierte Industrialisierungsstrategie waren die angeführten Gründe für ein Eingreifen in die Koordinationsfunktion der Preise grundsätzlich verworfen worden. In bestimmten Fällen schlen aber eine Stimulierung und Abstimmung komplementärer (vor- und nachgelagerter) Investitionen ¹⁾ vor allem durch

1) Vgl. S. 148 ff., S. 153 ff., und S. 157 ff. dieser Arbeit.

Informationshilfen zwecks Beschleunigung der industriellen Entwicklung möglich ¹⁾.

Von den Vorschriften des CIFDI kann man lediglich eine Bestimmung als Versuch interpretieren, komplementäre Investitionen auszulösen. Eine der Möglichkeiten, sich für die höchste Förderungsklasse zu qualifizieren, besteht nämlich darin, über die Hälfte der Vorprodukte aus dem MCCA zu beziehen. Dies setzt schon die Existenz einer zentralamerikanischen Produktion voraus, doch kann diese auch erst während und aufgrund der Errichtung des Weiterverarbeitungsbetriebes entstanden bzw. erweitert worden sein. Für einen (potentiellen) Produzenten der betreffenden Vorprodukte ergeben sich nämlich Möglichkeiten, sich über das Projekt des Weiterverarbeiters zu informieren, und dieser hat, um seine Klassifizierungschancen zu erhöhen, ein Interesse daran, sich mit Vorproduzenten über seine Belieferung mit zentralamerikanischen Inputs zu verständigen. Auf diese Weise begünstigt der CIFDI indirekt eine (ex-ante-) Koordination komplementärer Investitionen.

Darüber hinaus ist die Berücksichtigung industrieller Verknüpfungen im CIFDI nicht in dem Sinne vorgeschrieben, daß weitere, komplementäre Investitionen in die Prüfung des

1) Auf die einzelnen Modalitäten der Abstimmung kann hier nicht weiter eingegangen werden. Es muß allerdings sichergestellt sein, daß die Investitionen weiterhin aufgrund freier Entscheidungen der Unternehmer erfolgen und daß diese auch das Risiko tragen. Die Koordinationswirkung würde demnach daraus resultieren, daß der (in Entwicklungsländern meist als recht gering angenommene) Informationsstand der Kapitaleigner über Investitionsmöglichkeiten (z.B. durch eine Beratungsfirma) und über Investitionspläne verbessert wird und die Investoren diese Möglichkeiten in freier Entscheidung nutzen.

Förderungsantrags einbezogen werden. Es wird also nicht durch Vorschriften des CIFDI darauf hingewirkt, daß sich ergänzende gegenseitig abstützende Projekte in Angriff genommen werden. Dies ist vielmehr Aufgabe der Unternehmer.

Im Falle der vom CIFDI geförderten Unternehmen ist zu erwarten, daß die Aufgabe bewältigt werden kann. Eine Abstimmung von Investitionen ist nur bei Großprojekten und nur in ausgewählten Fällen sinnvoll (vgl. besonders S. 158 ff.). Da der CIFDI jedoch überwiegend Mittel- und Kleinbetriebe fördert, kann damit gerechnet werden, daß die Marktkräfte Bezug und Absatz sicherzustellen in der Lage sind. Der Verzicht des CIFDI auf Bestimmungen über die Koordination von Investitionen kann diesem daher schwerlich als entwicklungspolitisches Versäumnis angerechnet werden.

Insgesamt gesehen liegt also dem CIFDI ein sinnvolles Industrialisierungskonzept zugrunde, doch wären auch einige Änderungen vorzunehmen, wenn er der oben entwickelten Strategie genügen soll.

B. Das Abkommen über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien

I. Grundgedanke und Entwicklung

Schon frühzeitig stellte die CEPAL (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika) Überlegungen an, wie die mit der Schaffung des MCCA sich ergebenden Gelegenheiten zu größeren Investitionen dazu benutzt werden könnten, Betriebsgrößenvorteile wahrzunehmen, diese weiterzugeben und die Produktionsstruktur gezielt zu beeinflussen. Angesichts der Zurückhaltung zentralamerikanischer Investoren fühlte man sich gezwungen, dies auf dem Wege einer systematischen Privilegiengewährung zu versuchen. Da man fürchtete, die Ge-

winnaussichten würden - wie in nationalem Rahmen vielfach geschehen - zu Doppelinvestitionen führen und so die Betriebsgrößenvorteile schmälern, schienen Wettbewerbsbeschränkungen für (potentielle) Konkurrenzbetriebe angebracht. Das entsprechende Förderungsinstrument, mit dem auch noch weitere Ziele verfolgt werden sollten (s.u.), trug stark zentralverwaltungswirtschaftliche Züge, war (u.a.) deshalb sehr umstritten und wurde vielfach geändert.

So ist das Abkommen über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien vom 10. Juni 1958 ¹⁾ Ergebnis langer Diskussionen und Studien, die schon im Januar 1956 aufgrund der Resolution No. 26 des Zentralamerikanischen Komitees für wirtschaftliche Kooperation (CCE) begonnen hatten. Zu dieser Zeit wurden sehr strenge Auswahlkriterien und eine weitgehende Reglementierung der Arbeitsbedingungen für die Integrationsindustrien erwogen ²⁾. 1958 vereinfachte der CCE die Vorlage, indem nur noch die allgemeinen Prinzipien für die Vergabe des Förderstatus einer Integrationsindustrie festgelegt wurden ³⁾.

Da der Multilaterale Vertrag von 1958 nur für ca. 200 Güter Freihandel vorsah, stellte der freie Zugang der Produkte einer Integrationsindustrie zu allen nationalen Märkten im MCCA zunächst einen Fortschritt dar. Als aber Anfang 1960 im "Dreiervvertrag" der allgemeine Freihandel zur Regel

1) Abgedruckt in: Convenios Centroamericanos I, a.a.O., S. 17 f..

2) So sollte das Kapitel einer Integrationsindustrie nach einem mechanischen Schlüssel aufgebracht werden: 30% waren für das Land des Standorts reserviert und je 10% für die Partnerstaaten. Vgl. SIECA, Nota de la Secretaría vom 6.12.1962 zur 2. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 10.-15.12.1962.

3) Vgl. ebenda. Der Entwurf von 1956 war von 40 Artikeln auf das 1958 schließlich unterzeichnete Vertragswerk von 13 Artikeln zusammengestrichen worden. Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 64.

wurde ¹⁾, trat die Monopolstellung der Integrationsindustrien als deren wichtigste Vergünstigung in den Vordergrund und diskreditierte das ganze Konzept der Integrationsindustrie. Diese wurde auch im "Dreiervertrag" fallengelassen, und es ist als ein Kompromiß zwischen der stärker auf zentrale staatliche Planung gerichteten Linie der CEPAL und dem liberalen "Dreiervertrag" anzusehen, daß Art. 17 des Generalvertrages (Ende 1960) die weitere Gültigkeit des Abkommens über die Integrationsindustrien bestätigte ²⁾.

Da in diesem nur die allgemeinen Regeln enthalten sind, wurde vereinbart, innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Generalvertrages durch ein sogenanntes Protokoll den Status einer Integrationsindustrie erstmalig zu vergeben. Statt Ende 1961 kam es aber erst Anfang 1963 zur Unterzeichnung eines solchen Protokolls, in dem eine in Nicaragua zu errichtende Produktion von Ätznatron und Schädlingsbekämpfungsmitteln und eine schon in Guatemala arbeitende Reifen- und Schläuchefabrik zu Integrationsindustrien erklärt wurden. Ende 1965 kam es zur Unterzeichnung eines weiteren Protokolls mit dem Ziel, eine Flachglasfabrik in Honduras als Integrationsindustrie zu errichten.

II. Das Grundscheina von Vergünstigungen und Auflagen

Um economies of scale zur Herstellung von bestimmten, für den MCCA neuen Gütern nutzen zu können, definierte Art. 2 des Abkommens über die Integrationsindustrien diese als "einen oder mehrere Betriebe, deren Mindestkapazität den Zugang zum zentralamerikanischen Markt erfordert, um unter wirtschaftlich vernünftigen und wettbewerbsfähigen Be-

1) Art. 1 des Tratado de Asociación Económica, in: Convenios Centroamericanos I, a.a.O., S. 50.

2) Vgl. Convenios Centroamericanos I, a.a.O., S. 64.

dingungen zu arbeiten". Dadurch sollen auch die Verbreitung moderner Fertigungstechniken und die Ausnutzung interindustrieller Verflechtungen forciert werden.

Zentraler Punkt der Vergünstigungen ist die (angestrebte) Reservierung des Marktes für die Integrationsindustrie. So sollen zum einen Konkurrenten aus Drittländern durch erhöhte Importzölle vom MCCA ferngehalten werden. Zudem besteht insofern ein Schutz vor zentralamerikanischen Wettbewerbern, als keinem zweiten konkurrierenden Unternehmer dieser Status verliehen wird, solange die Integrationsindustrie den Markt zu den vereinbarten Bedingungen befriedigend versorgt. Dies gilt aber nur bis zu einer festgelegten genehmigten Kapazität.

Ferner soll selbst die Errichtung von nicht-privilegierten Konkurrenzunternehmen verhindert werden. Diese erhalten nämlich nicht sofort freien Zugang zum gesamten MCCA; ihre Exporte in die zentralamerikanischen Partnerländer werden vielmehr mit dem gemeinsamen Außenzoll belegt, der aber jährlich um 10% gekürzt wird.

Zudem kann eine Integrationsindustrie die im CIFDI vorgesehenen Förderungsmaßnahmen für sich in Anspruch nehmen; sie soll darüber hinaus bei Regierungsaufträgen bevorzugt werden.

Zur Kontrolle der eingeräumten Monopolstellung unterliegt eine Integrationsindustrie verschiedenen Verpflichtungen, die von SIECA und ICAITI überwacht werden sollen:

Im einzelnen vorgeschriebene Höchstpreise dürfen nur überschritten werden, wenn der Nachweis erhöhter Kosten gelingt.

Es werden Qualitätsnormen für die Erzeugnisse einer Integrationsindustrie aufgestellt.

Der Vertrieb über eine eigene Verkaufsorganisation oder über Ausschließlichkeitshändler ist untersagt, und auch die Rabatte sind festgelegt.

Daneben wird das Land, in dem die betreffende Integrationsindustrie zu errichten ist, vorgeschrieben.

Schließlich muß auch zentralamerikanisches Kapital mit einem bestimmten Mindestanteil am Gesellschaftskapital beteiligt sein.

III. Beurteilung der Integrationsindustrien im Hinblick auf das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung

Aus dem Abkommen über die Integrationsindustrien, seinem Werdegang und den Protokollen ergibt sich, daß mit diesem Investitionsförderungsinstrument zum einen die wirtschaftliche Entwicklung vorangetrieben werden soll, aber es wird auch das zweite Oberziel verfolgt, nämlich das der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung unter den Partnerländern (vgl. S. 23 ff.) ¹⁾.

Auf der Ebene der Niveauziele betonen das grundlegende Abkommen und die bisherigen beiden Protokolle das Ziel der Erhöhung des Einkommens pro Kopf, während das der (unmittelbaren) Vermehrung der Arbeitsplätze zurücktritt ²⁾.

1. Integrationsindustrien und Freihandel

Der freie Zugang zum MOCA für die Produkte einer Integrationsindustrie stellte 1958 einen Fortschritt dar. 1960, nach der generellen Einführung des Freihandels, war dies kein Vor-

1) Die Behandlung des Oberziels der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung soll unten erfolgen.

2) Das Ziel des Ausgleichs der Zahlungsbilanz soll in Zusammenhang mit dem Oberziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung unter den Partnerländern behandelt werden.

teil mehr, vielmehr bedeutete die Zugangsbeschränkung für Wettbewerber einen Rückschritt auf dem Wege zu einem gemeinsamen Markt.

Aus dem Dilemma, einerseits für Integrationsindustrien den Markt reservieren zu wollen, andererseits aber innerhalb eines gemeinsamen Marktes den freien Güterverkehr nicht beschränken zu dürfen, suchte Art. 1 des ersten Protokolls einen Ausweg.

Danach sollten die Integrationsindustrien den Warenaustausch, der sich unter dem Schutz des Generalvertrages abwickelt, weder verringern noch begrenzen. Dies ist so zu verstehen, daß der Verkehr von Waren, die vor der Unterzeichnung eines Protokolls im MCCA schon frei gehandelt wurden, durch die Errichtung der entsprechenden Integrationsindustrie nicht eingeschränkt werden darf (Präambel des 1. Protokolls). Damit ist es möglich, die Produktion aller jener Güter zu Integrationsindustrien zu erklären, die zwischen den Partnerländern nicht gehandelt werden (z.B. weil nicht hergestellt).

Dieses Kriterium würde von allen Produzenten, die für Zentralamerika neue Güter erzeugen, erfüllt. Insofern stünde eher der zusätzliche innerzentralamerikanische Austausch von Waren, der sonst zumindest zu diesen günstigen Bedingungen nicht möglich wäre, als Ergebnis einer Integrationsindustrie im Vordergrund.

2. Integrationsindustrien als legale Monopole

Die Reservierung des MCCA für Integrationsindustrien soll bewirken, daß sich die angestrebten economies of scale wirklich einstellen und nicht durch Parallelinvestitionen gefährdet werden. Die Kritik an den Integrationsindustrien richtet sich vor allem gegen die Gefahren eines (legalen)

Monopols und dessen mangelnde Kontrolle nach Ablauf des Förderungszeitraumes. Es soll darum geprüft werden, inwieweit die Monopolisierung der Erreichung der verfolgten Ziele abträglich ist und welche Kontrollmöglichkeiten bestehen.

a) Kontrollmöglichkeiten durch (potentielle) Konkurrenz

Die einfachste Monopolkontrolle bestünde in wesentlichem (potentiellem) Wettbewerb. Das Auftauchen von Konkurrenzbetrieben innerhalb des MCCA ist durchaus nicht ausgeschlossen, doch können diese sich nur auf ihre nationalen Binnenmärkte stützen, während ihre innerzentralamerikanischen Exporte 10 Jahre lang (degressive) Zollmauern überwinden müssen.

Hält ein solches Unternehmen der Konkurrenz einer Integrationsindustrie trotzdem stand, so ist dies eigentlich ein Zeichen dafür, daß die Ausweitung des Marktes über die nationalen Grenzen für eine Kostensenkung nicht nötig war, daß also die wichtigste Voraussetzung für die Errichtung einer Integrationsindustrie in diesem Falle nicht vorlag.

Der innerzentralamerikanische Marktschutz wird aber immer geringer, so daß eine Integrationsindustrie bei genügend großem Binnenmarkt nach einiger Zeit mit konkurrierenden Anbietern rechnen muß. Dem kann sie zu begegnen versuchen, indem sie ihre Kapazität mit der Nachfrage ausdehnt.

Diese Strategie ist aber nur möglich, solange die Nachfrage nicht zu stark ansteigt, da der interne Marktschutz der Integrationsindustrie nur bis zu einer genehmigten Kapazität besteht. Wird diese überschritten, kann der Exekutivrat den Status einer Integrationsindustrie an konkurrierende Betriebe vergeben, wobei diese aber auch die gleichen Verpflichtungen übernehmen müssen.

Die Errichtung einer zweiten Integrationsindustrie (oder gar einer dritten) bedeutet allerdings keine Garantie für eine Intensivierung des Wettbewerbs. Die kleine Gruppe von Anbietern und das bisher in diesen Ländern zu beobachtende Unternehmerverhalten sprechen eher für ein 'störungsfreies' Nebeneinander potentieller Konkurrenten. Wollte man für mehr Anbieter sorgen, müßte man auf die economies of scale großer Produktionsanlagen verzichten. Damit hätte man aber das wichtigste Ziel der Integrationsindustrie aufgegeben.

Bei der Größe der Nachfrage im MOCA scheint es bei der Produktion bestimmter Güter nur die Wahlmöglichkeit zwischen Betriebsgrößenvorteilen unter Inkaufnahme der Monopolisierungsgefahr und ökonomisch-technisch ineffizienten Herstellungsverfahren (evtl.) in einer Vielzahl von Produktionsstätten zu geben.

Angesichts dieser Alternativen wird die Monopolisierung als das geringere Übel angesehen ¹⁾. Ein kontrolliertes Monopol erscheint besser als ein unkontrolliertes, zu dem sich starke Großbetriebe (z.B. ausländische) im Laufe der Zeit sowieso durchkämpfen würden.

Dagegen ist einzuwenden, daß die Auflagen und Kontrollen der Integrationsindustrie nur auf 10 Jahre befristet sind. So entsteht die Gefahr, daß eine Integrationsindustrie während ihres Förderungszeitraums ihre Monopolstellung ausgebaut und absichert, um sie nach Ablauf der 10 Jahre kräftig auszunutzen. Im Falle einer solchen Verhaltensweise könnte man aber die Konkurrenz aus Drittländern verstärken, indem man den gemeinsamen Außenzoll senkt ²⁾.

1) Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 65.

2) Um mögliche Maßnahmen gegen (vermuteten) Machtmißbrauch schneller in Gang zu bringen, könnte man evtl. deren Markt-genseiten das offizielle Recht einräumen, bei der SIECA

Um die Gefahr einer Monopolisierung möglichst gering und die Chancen für eine größere Zahl von (evtl. konkurrierenden) Anbietern hoch zu halten, wäre es angezeigt, bevorzugt solchen Produktionen den Status einer Integrationsindustrie zu verleihen, deren Nachfrage rasch ansteigt ¹⁾. Somit erweist sich das gleiche Kriterium für die Auswahl der Integrationsindustrie geeignet, das als eine der Voraussetzungen erkannt worden war, die bei einer nicht-marktmäßigen Koordination von Investitionen erfüllt sein sollten (vgl. S. 152f.).

b) Kontrollen administrativer Art

Um die durch eine Großinvestition ermöglichten Produktionsfortschritte nicht nur der Integrationsindustrie zugute kommen zu lassen, sollen Kontrollen über Preise, Qualität und Vertrieb für die Weitergabe der Vorteile sorgen.

Es ist aber für die SIECA äußerst schwer, bei einer neu zu errichtenden Produktion im voraus zu bestimmen, wo ein als Investitionsanreiz ausreichender angemessener Gewinn aufhört, wo ein überhöhter Gewinn anfängt und wie dementsprechend die Preise festzusetzen sind. Selbst bei der Reifenfabrik in Guatemala (GINSa) tat man sich schwer, bis man die Preise für ca. 300 Größen und Arten von Reifen und für 22 Schlauchtypen festgelegt hatte, obwohl sich in diesem Falle sogar brauchbare Referenzpunkte für die Preisgestaltung boten, da die GINSa schon vor der Unterzeichnung des ersten Protokolls unter schärferen Wettbewerbsbedingungen überlebt und Gewinne erzielt hatte.

Die Feststellung adäquater Preise und deren Kontrolle ist nicht ein einmaliges, nur bei Unterzeichnung eines Protokolls zu lösendes Problem, sondern im Grunde genommen eine

eine Überprüfung der betreffenden Integrationsindustrie zu beantragen.

1) Auch dürfen die Markteintrittsschranken nicht zu hoch sein.

ständige Aufgabe. Der Exekutivrat kann (und müßte) nämlich bei Kostenänderungen die Preise anpassen. Die SIECA (als mit der praktischen Durchführung beauftragtes Organ) ist aber schon aus Personalgründen nicht in der Lage, die Kostenentwicklung bei jeder Integrationsindustrie zu überwachen. Dies gilt besonders für Kostensenkungen, während im Falle einer Kostensteigerung das betroffene Unternehmen alles daransetzen wird, diese nachzuweisen und Preiserhöhungen auszuhandeln.

Selbst wenn es möglich wäre, die realisierten Produktivitätsfortschritte festzustellen und (z.T.) weiterzugeben, wäre dies noch insofern unbefriedigend, als alle die Fortschritte unberücksichtigt blieben, die dynamisches Unternehmerverhalten bei mehr Wettbewerb hervorbrächte, zu denen aber ein Monopolist nicht gezwungen ist. Unzureichende Anstrengungen verzögern den Entwicklungsprozeß, sind jedoch schwer nachzuweisen.

Auch die Festsetzung der Produktqualität und deren laufende Überwachung bereitet Schwierigkeiten, da die dafür benötigten sehr spezialisierten personellen und technischen Voraussetzungen in Zentralamerika kaum anzutreffen sein dürften ¹⁾.

Aus den vorausgegangenen Überlegungen ergibt sich, daß die administrativen Kontrollen der Integrationsindustrien schwierig und nicht lückenlos sind, vor allem was die Realisierung und Weitergabe von Produktivitätsfortschritten im Zeitablauf anbelangt.

1) So wurden die ersten Qualitätstests der GINSA-Reifen vom U.S.-Bureau of Standards für das ICAITI vorgenommen. Später suchte das ICAIFI monatelang nach einer privaten Firma, die die Tests übernehmen sollte, denn für das ICAITI wäre es zu teuer, eigene Anlagen zu installieren.

3. Einpassung der Integrationsindustrien in die zentral-amerikanische Industrialisierungsstrategie

Um die Auswahl von Investitionsprojekten zu erleichtern, beschloß der Exekutivrat eine Reihe von Erfordernissen ¹⁾, die zumindest in ihrer Mehrzahl erfüllt sein müssen, wenn das Projekt als Integrationsindustrie anerkannt werden soll. Darin sind zwar nicht bestimmte Branchen oder Produktionen als förderungswürdig zwingend vorgeschrieben, aber als Beispiele für besonders erwünschte Investitionen werden Kapitalgüter, Zwischenprodukte und Rohmaterialien genannt. Von Konsumgütern ist nicht die Rede.

Außerdem sollen Integrationsindustrien vorwiegend für Zentralamerika neue Güter herstellen, d.h. solche, die bisher im MCCA noch nicht produziert wurden. Zudem wird eine Mindestbetriebsgröße gefordert, deren Kapazität Zugang zum MCCA benötigt, um wirtschaftlich und konkurrenzfähig arbeiten zu können. Damit ist das ursprüngliche Kriterium der Belieferung des gesamten MCCA eingeschränkt worden auf die Belieferung mindestens eines zweiten zentralamerikanischen Landes ²⁾.

Aus diesen Kriterien kann auf die Funktion der Integrationsindustrie innerhalb der zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie geschlossen werden. Den Integrationsindustrien fällt offenbar die Aufgabe zu, durch Großinvestitionen wichtige Schritte auf dem Wege der Importsubstitution

1) Vgl. Nota de la Secretaría für die 2. Sitzung des Exekutivrates, vom 10.-15.12.1962 in Guatemala, Guatemala 6.12.62.

2) Kann eine Integrationsindustrie nur die Nachfrage von z.B. zwei Ländern befriedigen, müssen natürlich noch zusätzliche Produzenten in den Genuß dieses Förderungsstatus gelangen.

zu ermöglichen ¹⁾. Dabei ist an die Erzeugung konsumfernerer Güter gedacht, für die der Markt in Zentralamerika noch nicht so groß ist. Die erhöhte Protektion läßt darauf schließen, daß Integrationsindustrien auch dann Produktionen ermöglichen sollen, wenn diese sich noch in ungünstigen Kostenrelationen bewegen. Das bedeutet eine Erweiterung der vom CIFDI verfolgten Strategie, die sich auf Importsubstitution in günstigen Kostenverhältnissen konzentriert.

Es wird jedoch versucht, die Kosten dieser Erweiterung für die Volkswirtschaft nicht allzu hoch werden zu lassen. Um eine Forcierung der heimischen Produktion unter weitgehender Mißachtung komparativer Nachteile zu verhindern, sind einige - allerdings schwer einzuhaltende - die Importsubstitution einschränkende Anforderungen an die Integrationsindustrie beschlossen worden ²⁾. Diese sollen dafür sorgen, daß die Nutzung der wegen der größeren Nachfrage vermehrten Möglichkeiten zur zentralamerikanischen Produktion konsumfernerer Güter zu vertretbaren Kosten erfolgt. Damit soll den Gefahren einer überzogenen Importsubstitution bezüglich Preisniveau, Importbedarf und Exportfähigkeit Rechnung getragen werden (vgl. S. 123 f.).

Bei der entwicklungspolitischen Bewertung der erweiterten Importsubstitution stellt sich heraus, daß auch die als Maßstab entwickelte Industrialisierungsstrategie zu erweitern ist. Wenn man die (langfristige) Sicherung einer ausreichenden Exportfähigkeit als entwicklungsnotwendig ansieht, und

-
- 1) Darauf deutet auch das Kriterium der beträchtlichen Devisenersparnis hin, das (u.a.) zur Bewertung eines Antrages auf den Status einer Integrationsindustrie herangezogen wird. Vgl. Nota de la Secretaría vom 6.12.62, a.a.O..
 - 2) So dürfen keinerlei Nachteile für die Abnehmerindustrien entstehen und Qualität und Preis der Produkte müssen mit den bisher importierten Erzeugnissen (inclusive der Zölle) konkurrieren können. Vgl. ibidem.

dementsprechend die Importsubstitution als Vorbereitung für die Exportdiversifizierung konzipiert (vgl. S. 133f.), gibt es hinreichende Argumente dafür, daß die inländische Herstellung konsumfernerer Güter von Vorteil, wenn nicht gar notwendig ist.

So bietet nach Dorner ¹⁾ der (bisher meist angestrebte) Export von Konsumgütern den Entwicklungsländern langfristig nicht entscheidend bessere Möglichkeiten zur Integration in den Welthandel und zur Lösung des Exportproblems als die Ausfuhr traditioneller (agrarischer) Güter. "Es muß ... davon ausgegangen werden, daß die bei den einfacheren und kurzlebigen Konsumgütern bestehenden Exportchancen für die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit zu gering sind, um die für das weitere wirtschaftliche Wachstum dieser Länder erforderlichen Exportzuwächse sicherstellen zu können" ²⁾. Dies liegt daran, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage in den Industrieländern für einfache Konsumgüter oft kaum größer als für die traditionellen Exportprodukte der Entwicklungsländer ist.

In dieser Situation wären die nötigen Ausfuhrsteigerungen am ehesten bei Erzeugnissen zu erwarten, die in den Industrieländern sehr einkommenselastisch nachgefragt werden, also vor allem bei hochwertigen und langlebigen Konsumgütern, industriellen Zwischenprodukten und Kapitalgütern.

1) Vgl. Klaus Dorner, Probleme einer weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer, Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 16, Tübingen und Basel 1974, S. 159 f..

2) Ibidem. Dies gilt zwar für die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit, für ein einzelnes Land - insbesondere eines mit geringem Marktanteil - kann die Preiselastizität der Weltmarktnachfrage aber sehr groß sein.

Die regionale wirtschaftliche Integration unter Entwicklungsländern vermindert lt. Dorner ¹⁾ deren Schwierigkeiten beträchtlich, entsprechende Produktionen zu entwickeln. Neben der (o.g.) Vergrößerung der Nachfrage sieht er diese Integrationsvorteile vor allem im Hinblick auf die zur Erzeugung dieser Güter ungünstige Faktorausstattung der Entwicklungsländer ²⁾. Es muß allerdings sehr bezweifelt werden, ob die als positive Folge der wirtschaftlichen Integration in diesem Zusammenhang angeführten Effekte des Einströmens von Auslandskapital und der Mobilisierung von heimischem Kapital derartige Änderungen der Faktorproportionen bewirken, daß man eine Spezialisierung auf kapitalintensive (!) Produkte empfehlen kann ³⁾.

Selbst wenn man diesem Konzept grundsätzlich zustimmt ⁴⁾, so wären doch einige Einwände und Einschränkungen am Platze - insbesondere hinsichtlich seiner Übertragbarkeit auf den MCCA: Auch wenn die geforderte Spezialisierung möglich wäre, zwingt sie doch zu hohen Protektionskosten und Wohlstandsverlusten. Bei einer Forcierung dieser Politik wird evtl. schon die gegenwärtige Exportfähigkeit gefährdet.

Die Protektionskosten könnten beträchtlich gesenkt und die Exportreife schneller erreicht werden, wenn Entwicklungsländer bei ihren Investitionen ihre (längerfristigen) komparativen Vorteile nicht aus den Augen verlieren. Sie sollten also versuchen, auch bei der Produktion konsumfernerer Güter ihren Vorsprung bei arbeitsintensiven Produkten aus-

1) Vgl. Dorner, a.a.O., S. 176 f..

2) Vgl. Dorner, a.a.O., S. 177.

3) Dies tut Dorner, a.a.O., S. 177.

4) Im folgenden wird davon ausgegangen, daß dieses Konzept in seinen Grundzügen sinnvoll ist. Es soll daher - mit einigen vorzunehmenden Änderungen - in die bisher entwickelte zentralamerikanische Industrialisierungsstrategie eingebaut werden und diese erweitern.

zunutzen (z.B. bei arbeitsintensiven Heckscher-Ohlin-Gütern). Zwar mag in konsumfernen Produktionsbereichen die Mehrzahl der Erzeugnisse nur kapitalintensiv herstellbar sein, so daß eine Beschränkung auf arbeitsintensive Herstellungsverfahren auch eine Einschränkung der Investitionsmöglichkeiten bedeutet, doch ist Entwicklungsländern sowieso eine starke Selektion und Spezialisierung der Produktion zu empfehlen (vgl. S. 134 f.).

Eine gewisse Einschränkung seines Konzepts sieht Dorner selbst darin, daß er die Möglichkeit zur Produktion dieser Güter auf wenige große Entwicklungsländer oder wirtschaftliche Integrationsbewegungen von Entwicklungsländern begrenzt ¹⁾. Zumindest diese Länder sollten um der längerfristigen Exportsicherung willen rechtzeitig mit der Importsubstitution bei den o.g. Gütern beginnen.

Es muß aber bezweifelt werden, daß die Bildung des gemeinsamen Marktes in Zentralamerika ein 'großes' Land im obigen Sinne hat entstehen lassen. Dies schränkt die Möglichkeiten zur binnenwirtschaftlichen Arbeitsteilung ein und legt eine Überwiegend auf baldigen 'spill-over' angelegte Industrialisierungspolitik nahe. Daraus ergibt sich, daß arbeitsintensive, rascher exportfähige Herstellungsverfahren im MCCA vorzuziehen sind.

Um die Chancen für den (notwendigen) raschen 'spill-over' möglichst groß zu gestalten, sollten nicht isolierte Großprojekte geschaffen werden, sondern es wäre eine vertikale Integration und Spezialisierung auf günstigen Gebieten anzustreben - etwa in Form von development blocks. Dabei müßte versucht werden, interindustrielle Verknüpfungen zu nutzen ²⁾,

1) Vgl. Dorner, a.a.O., S. 132.

2) Zu den dabei zu beachtenden Kriterien vgl. S. 148 ff. und besonders Fußnote 1 auf S. 172 dieser Arbeit.

um die Protektionskosten erträglich zu halten und nicht zu große anfängliche Wohlfahrtsverluste in Kauf nehmen zu müssen.

Für die Beurteilung der Integrationsindustrien ist es also wichtig, inwieweit derartige Überlegungen bei der Vergabe dieses Förderstatus berücksichtigt werden. Ein Punkt bei der Prüfung eines entsprechenden Antrages ist die Eröffnung neuer Investitionsmöglichkeiten, doch muß dieses Kriterium nicht erfüllt sein ¹⁾. Selbst wenn es erfüllt ist, handelt es sich nur um die Möglichkeit komplementärer Investitionen; diese sind keineswegs Voraussetzung für die Zuerkennung des Förderstatus einer Integrationsindustrie. Damit wird die Chance nicht ausreichend sicher wahrgenommen, Investitionsmöglichkeiten zu schaffen und diese zu einem entwicklungspolitisch erwünschten development block zusammenzufügen.

Bisher sind im MCCA lediglich drei Projekte als Integrationsindustrie anerkannt worden. Von diesen drei Projekten wurde nur eines in dem Sinne 'integriert' geplant, daß ein Betrieb Vorprodukte für den anderen herstellt. Es handelt sich hier um zwei Betriebe in Nicaragua, je einen für die Produktion von Ätznatron und von chloriden Insektenvertilgungsmitteln. In diesem Falle legen die hohen Transportkosten für (importierten) Chlor dessen heimische Erzeugung in der Nähe der Produktion von chloriden Schädlingsbekämpfungsmitteln nahe ²⁾.

1) Vgl. Nota de la Secretaría vom 6.12.62, a.a.O..

2) Vgl. Großheim, a.a.O., S. 22. Später wurden von verschiedenen Partnerländern Anträge auf Errichtung bestimmter Produktionen als Integrationsindustrie bzw. unter dem Spezialsystem (s.u.) gestellt. Daraufhin beauftragte der Exekutivrat die SIECA, die Möglichkeiten der Spezialisierung und Komplementarität der geplanten Investitionen zu untersuchen. Vgl. Akte der 24. Ordentlichen Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 15.-29.11.66, S. 65 f.. Zur Durchführung und Koordination dieser Investitionen ist es nicht gekommen.

Bei den anderen Integrationsindustrien können sich zwar Folgeinvestitionen durch die Errichtung komplementärer Industrien ergeben, doch muß dies nicht eintreten. Jedenfalls kann die Planung dieser Projekte ohne Abstimmung mit anderen Investitionen zu zumindest anfänglich unnötig hoher Protektion zwingen und zu Wahlstandsverlusten führen.

C. Das Spezialsystem

I. Die Grundidee

Um die Ratifizierung des 1. Protokolls zum Abkommen über die Integrationsindustrien abzusichern, nahm der Exekutivrat mit dem Spezialsystem ¹⁾ ein weiteres Förderungsinstrument in dieses Protokoll auf (Art. 28 ff.), das ursprünglich von El Salvador als Alternative zu dem Abkommen über die Integrationsindustrien vorgeschlagen worden war. Das Ziel des Spezialsystems ist praktisch dasselbe wie bei den Integrationsindustrien. Auch das Spezialsystem versucht Anreize für Großinvestitionen zu geben. Während aber die wichtigste Vergünstigung für eine Integrationsindustrie in dem Marktschutz und in der daraus resultierenden Monopolstellung liegt, versucht das Spezialsystem gerade dies zu verhindern, indem es (potentielle) zentralamerikanische Konkurrenten in keiner Weise einschränkt.

Die wichtigste Vergünstigung für die Produktion eines Gutes, welche nach dem Spezialsystem gefördert wird, besteht in einem über den zentralamerikanischen Einheitszoll hinausgehenden Sonder-Zollschutz ²⁾. Dieser Zollschutz tritt aber

1) Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, vgl. Convenios Centroamericanos II, a.a.O., S. 22 f..

2) Zudem kann der Exekutivrat Importquoten aufstellen, wenn die Gefahr besteht, daß die bevorstehende Unterstellung einer Industrie unter das Spezialsystem spekulative Importe aus Drittländern hervorruft (Art. 34, 1. Protokoll).

erst in Kraft, wenn die Antragsteller nachweisen können, daß die "installierte effektive Kapazität" mindestens die Hälfte der zentralamerikanischen Nachfrage deckt (Art. 32, 1. Protokoll) ¹⁾.

Als wichtigste (und praktisch einzige) Kontrolle ist vorgesehen, daß der Exekutivrat die Preise der unter dem Spezialsystem geförderten Produktionen überwacht. Falls er feststellt, daß die Preise "unangemessen hoch sind im Vergleich zu normalen Marktpreisen", kann der Exekutivrat Importe aus Drittländern zu dem niedrigeren zentralamerikanischen Einheitszoll oder (, falls ein solcher nicht vereinbart wurde,) zu den früheren nationalen Importzöllen erlauben (Art. 37, 1. Protokoll).

Im Gegensatz zu dem Konzept der Integrationsindustrie ist die Förderung nach dem Spezialsystem bisher recht erfolgreich gewesen, wenn man die Zahl der Projekte als Maßstab nimmt. Inzwischen ist die Produktion von Flachglas, Glasbehältern, Glühbirnen, Buschmessern, handwerklichen und landwirtschaftlichen Werkzeugen, Schwefelsäure, Metallzylindern (für Gas), Neonröhren, PVC und hygienischem Papier dem Spezialsystem unterstellt ²⁾. Daneben zeigten noch eine ganze Reihe weiterer Investoren Interesse an diesem Förderstatus ³⁾.

-
- 1) Diese Nachfrage wird errechnet als Importe plus zentralamerikanische Produktion minus Exporte - und zwar für verschiedene Jahre u. für 2 bis 3 Jahre im Voraus. Auskunft der SIECA.
 - 2) Vgl. Convenios Centroamericanos II, a.a.O., S. 22; ferner Convenios Centroamericanos de Integración Económica IV, Guatemala 1968, S. 12 und 29 (künftig zitiert als Convenios Centroamericanos IV).
 - 3) Deren Anträge scheiterten zum guten Teil am Einspruch von Honduras, das eine derartig forcierte Protektionspolitik ablehnte. Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 70 f..

II. Entwicklungspolitische Beurteilung

Die Zielsetzung des Spezialsystems ist - zumal es als dessen Alternative gedacht war - praktisch die gleiche wie die der Integrationsindustrien: Es soll ein Anreiz für Großinvestitionen geschaffen werden. Anders als bei den Integrationsindustrien kennt das Spezialsystem aber keine Vorschriften hinsichtlich der zu fördernden Branchen bzw. Produktionsstufen. Es wird lediglich gefordert, daß die Produktion unter dem Spezialsystem neu und "von besonderem Interesse für die wirtschaftliche Entwicklung" sein soll (Art. 28, 1. Protokoll). Offenbar soll auch nach diesem Förderungssystem die Importsubstitution in konsumferneren Bereichen und in (noch) ungünstigen Kostenrelationen vorangetrieben werden.

Da - im Gegensatz zu den Integrationsindustrien - durch das Spezialsystem die Zahl der Anbieter nicht beschränkt wird, scheint prima facie genügend Sicherheit gegen den Mißbrauch einer wirtschaftlichen Machtposition gewährleistet zu sein. Man meinte, auf einige (bei den Integrationsindustrien vorhandene) Regulative und Kontrollen verzichten zu können, insbesondere auf Preis- und Qualitätsvorschriften und auf lange Vorstudien zur Abschätzung der möglichen Implikationen.

(1) Die Regelung, wonach sich Konkurrenzunternehmen im MCCA völlig frei niederlassen können, heißt aber nicht, daß sich nicht de facto doch eine Monopolisierung auf den betreffenden Märkten herausbilden kann. So gibt es bei den nach dem Spezialsystem geförderten Produktionen nur zwischen einem und drei Anbietern ¹⁾. Selbst wenn mehrere Anbieter vorhanden

1) Vgl. SIECA, Información resumida sobre las industrias amparadas por el sistema especial de promoción de actividades productivas, Guatemala 29. Okt. 1970, Anhang (künftig zitiert als SIECA, Información resumida).

sind, besteht die Gefahr, daß diese keinen sie gefährdenden Wettbewerb untereinander treiben, sondern Verhaltensweisen eines Kollektivmonopols an den Tag legen ¹⁾.

Die Möglichkeit zur Ausnutzung monopolistischer Machtpositionen, so wird argumentiert, seien jedoch dadurch begrenzt, daß stark überhöhte Gewinne Newcomers auf den Plan rufen. Diese Argumentation setzt allerdings eine fast automatische Reaktion von Unternehmern voraus, die ihre Chance erkennen, über das technische know-how verfügen und das benötigte Kapital mobilisieren können. Die Knappheit an diesen Faktoren in Entwicklungsländern verhindert aber vielfach die Nutzung von Investitionschancen und erlaubt es oft erstaunlich lange, Monopolrenten abzuschöpfen. Das Spezialsystem vertraut eigentlich auf eine aktive Rolle der Unternehmer als Wettbewerber. Wo diese unternehmerische Reaktion ausbleibt, ist die Gefahr monopolistischer Vermachtung ohne die weitgehenden Kontrollen der Integrationsindustrien groß.

Potentielle Konkurrenten können auch dadurch abgeschreckt werden, daß sie in dem betreffenden Markt Überkapazitäten feststellen. Dies ist in zum Teil erheblichem Ausmaß bei Produktionen der Fall, die nach dem Spezialsystem gefördert werden ²⁾. Sind Kapazitäten unbeschäftigt, kann ein Produzent durch wettbewerbliches Verhalten versuchen, diese auszulasten. Bei einer kleinen Gruppe von Anbietern ist es aber zweifel-

1) Zu möglichen Gründen dafür vgl. Benecke, a.a.O., S. 57 ff.. Auch wenn man dabei wegen der Gefahr regulierender Importe auf größere Preiserhöhungen verzichtet, bleiben doch genügend Aktionsparameter, deren Verschlechterung nicht zu einer Reaktion des Exekutivrates führen müßte. So sind z.B. Fragen der Qualität und der Quantität (50% der Nachfrage des ACCA müssen erreicht werden!) oft schwer zu trennen.

2) Die "installierte effektive Kapazität" bei den unter dem Spezialsystem geförderten Produktionen reicht von zwei Dritteln bis zum Dreieinhalbfachen der Nachfrage des MCCA. Vgl. SIECA, Información resumida, a.a.O., Anhang.

haft, ob es zu einer derartigen unternehmerischen Reaktion kommt; vielmehr besteht die Gefahr einer Kollusion. Überkapazitäten hätten dann sogar eine Funktion als Drohung gegenüber Newcomern.

(2) Im Vertrauen auf das Spiel der Marktkräfte hielt man detaillierte Vorstudien über mögliche Auswirkungen der Unterstellung einer Produktion unter das Spezialsystem (besonders auf deren Abnehmer) für unnötig - eine zu bezweifelnde Annahme. So kann es leicht geschehen, daß die Produktion zusammen mit der Monopolisierung eines Marktes negative Folgen zeitigt, über die man sich vorher keine Klarheit verschafft hat und die man nicht bedacht hat ¹⁾. Es entsteht die Gefahr einer undifferenzierten Verbreitung des Spezialsystems und einer allgemeinen Erhöhung des Protektionsniveaus mit eventuellen unerwünschten Konsequenzen für Preisniveau, Importbedarf ²⁾ und Exportfähigkeit (vgl. S. 123 f.).

Wenn man auf Vorstudien über die Interdependenz eines Projektes verzichtet, ist auch eine Koordination mit komplementären Investitionen nicht vor auszuplanen. Eine spontane Induktion und Koordination von Folgeinvestitionen ist zwar möglich, aber unsicher. So sind evtl. die benötigte Pro-

-
- 1) Darum forderte der Vertreter von Honduras im Exekutivrat, daß einem Antrag auf Förderung nach dem Spezialsystem besondere Studien beigelegt sein sollten, welche die Konsequenzen für andere Wirtschaftssektoren und die Verbraucherpreise abzuschätzen erlauben. Der Vertreter von El Salvador sprach sich gegen derartige langwierige Vorstudien aus. Vgl. Akte des Exekutivrates No. 18, von der Sitzung in San Jose, Costa Rica, vom 20.-25.10.1965, S. 19. Bisher ist kein Beschluß zustande gekommen, der zu einer generellen Vorlage entsprechender Studien zwingt.
 - 2) Die bisher nach dem Spezialsystem geförderten Produktionen scheinen durchweg auf überwiegend importierten Rohstoffen und Vorprodukten aufzubauen. In manchen Fällen ist sogar nur das Verpackungsmaterial zentralamerikanischen Ursprungs. Vgl. SIECA, Información resumida, a.a.O., S. 3.

tektion, die Kosten der Importsubstitution und die (anfänglichen) Wohlfahrtsverluste höher als notwendig.

Zum Zwecke der Einordnung in eine für Zentralamerika sinnvolle Entwicklungsstrategie gibt es nur die Vorschrift, daß die nach dem Spezialsystem geförderten Produktionen für den MCCA neu und für dessen wirtschaftliche Entwicklung von besonderem Interesse sein sollen. Weitere, konkretere Forderungen werden nicht gestellt. Damit sind weder den Integrationsbehörden noch den (potentiellen) Antragstellern operationale Kriterien für die Förderungswürdigkeit an die Hand gegeben.

Einige Anhaltspunkte dafür können aber aus der oben skizzierten, für den MCCA als sinnvoll erkannten Industrialisierungsstrategie abgeleitet werden. So ist vor allem auf eine Auswahl der Projekte nach längerfristigen komparativen Vorteilen, (um bald die Zahlungsbilanz zu entlasten), Wert zu legen. Dies kann eher erreicht und die Kosten für die Importsubstitution können gesenkt werden, wenn - auf ausgewählten Gebieten - die Planung komplementärer Investitionen koordiniert wird, um internal und external economies auszunutzen. Insgesamt sind in dieser Hinsicht an die Projekte unter dem Spezialsystem die gleichen Beurteilungskriterien anzulegen wie an Integrationsindustrien.

Teil 4

Instrumente zur Erreichung des Zieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung unter den Partnerländern

Eine alle Partnerländer befriedigende Verteilung der Integrationsvorteile ist für jeden Gemeinsamen Markt unerlässlich. Daher tritt im ACCA in vielen Verträgen neben das (Ober)Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung das der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den zentral-amerikanischen Ländern (vgl. S. 23 ff.).

Dieses Ziel besteht darin, nicht nur gleich große Wachstumsraten für alle beteiligten Länder zu erzielen, sondern den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung des rückständigsten Staates (Honduras) langsam an das Niveau der fortgeschrittenen Länder heranzuführen. Dabei ist der Entwicklungsstand nicht anhand einer einzelnen Maßgröße feststellbar; er schließt so viele verschiedenartige Kriterien ein, daß er als das "Gesamtverhalten der Wirtschaft von Land zu Land" charakterisiert wird (vgl. S. 32).

Die Adäquanz der für das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung konzipierten Instrumente ist kaum feststellbar, wenn man ein so unbestimmtes Beurteilungskriterium hat, das zudem derartig viele heterogene Größen einschließt. Um überhaupt entsprechende Aussagen machen zu können, ist es daher sinnvoll, die beim ersten Oberziel (dem der wirtschaftlichen Entwicklung) vorgenommene Konkretisierung auch auf das zweite Oberziel zu übertragen und sich bei letzterem sogar hauptsächlich auf das Niveauziel der Steigerung des Einkommens pro Kopf zu konzentrieren (vgl. S. 27). Im folgenden wird primär die Wirkung der Instrumente zur Industrieförderung auf die Investitionen und deren Struktur untersucht werden.

A. Der CIFDI und das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung

I. Die ursprünglichen Bestimmungen des CIFDI

Es ist eine der Hauptfunktionen des CIFDI, einen möglichen Wettlauf der Partnerstaaten mit finanzpolitischen Produktionsanreizen zu vermeiden; durch gleiche Förderungsmaßnahmen soll vielmehr eine Quelle möglicher Wettbewerbsverzerrungen ausgeschaltet werden. Die Angleichung der Bedingungen für die Industrialisierung bedeutet eine Verteilung (potentieller) Integrationsvorteile nach einem Prinzip, das man als Gleichheit der Maßnahmen oder des Mitteleinsatzes bzw. der Bedingungen bezeichnen könnte. Dieser Grundsatz wird im CIFDI fast durchweg befolgt ¹⁾.

Als Ausnahme von diesem Grundsatz enthält der CIFDI nur zwei Bestimmungen, die eine Begünstigung weniger entwickelter Partnerstaaten bedeuten. Diese Regelungen sind Ausfluß des Zieles der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung, welches ausdrücklich in Art. 1 CIFDI angeführt wird. Dieses Ziel erfordert eine Verteilung der Integrationsgewinne dergestalt, daß eine (langfristige) Angleichung des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes erreicht wird ²⁾. Folgende Be-

1) So auch Wardlaw, a.a.O., S. 87.

2) In der zentralamerikanischen Integrationsbewegung herrschte zu Beginn als hauptsächliches Verteilungsprinzip eine "weitgehende Anwendung des Prinzips der Reziprozität in Bezug auf die Standorte wirtschaftlicher Tätigkeiten". (So die Resolution des CCE "Zur ausgeglichenen Entwicklung von Honduras innerhalb der wirtschaftlichen Integration", auf seiner 9. Sitzung am 29.1.1966). Diese gleichmäßige Berücksichtigung aller Partnerstaaten als industrielle Standorte ist ein stärker lenkender Eingriff als die bloße Herstellung bestimmter gleicher Investitionsbedingungen. Gleiche Investitionen in jedem Land zielen schon mehr auf die Gleichheit vom Ergebnis her. Sie können sogar eine Begünstigung für ein weniger entwickeltes Land darstellen, da sie dort evtl. einen größeren Wachstumsimpuls auslösen als in einem fortge-

stimmungen des CIFDI bezwecken eine Bevorzugung weniger entwickelter Länder:

(1) Während der ersten sieben Jahre der Gültigkeit des CIFDI kann eine Industrie auch dann als "neu" klassifiziert werden, wenn zwar schon in Partnerstaaten Produzenten dieses Gutes existieren, in dem betr. Lande aber nicht (Art. 25 CIFDI). Die Chance, als "neu" klassifiziert zu werden, ist wohl in einem weniger entwickelten Land größer, so daß dort die (gewichtigeren) Vergünstigungen einer "neuen" Industrie öfter vergeben werden können. Möglicherweise wendet sich investitionsberechtigtes Kapital dadurch statt einem fortgeschrittenen einem weniger entwickelten Land zu. Diese Sonderregelung bei der Klassifizierung von Investitionen ist allerdings auf die ersten sieben Jahre der Gültigkeit des CIFDI begrenzt.

(2) Im fünften Überleitungsartikel des CIFDI wird Honduras ermächtigt, in den Prioritätengruppen A "neu" und B "neu" Befreiungen von der Gewinn- und Grundsteuer für zwei Jahre länger zu gewähren als die anderen Länder. Nicaragua darf ein Jahr Verlängerung geben. Auch diese Regelung ist begrenzt - und zwar auf die ersten zehn Jahre der Gültigkeit des CIFDI. Man meinte wohl, bis dahin hätten die weniger entwickelten Partner mit den anderen gleichgezogen.

schrreiten Land. Gleichwohl ist die o.g. Reziprozität nicht ausreichend, das Ziel einer ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen. Dazu bedürfte es einer ausdrücklichen Bevorzugung eines weniger entwickelten Landes. (Ungleichheit des Mitteleinsatzes, um bei ungleicher Ausgangslage langsam eine Angleichung der Ergebnisse - des Entwicklungsstandes - zu erreichen.)

II. Das Protokoll über die Vorzugsbehandlungen von Honduras

Obwohl der CIPDI schon am 31.7.1962 unterzeichnet wurde, konnte er lange Jahre nicht in Kraft treten, da Honduras dies blockierte. Bei Abschluß des Vertrages hatte man offenbar die vereinbarte Bevorzugung weniger entwickelter Länder für ausreichend erachtet. Angesichts der günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung in den übrigen Ländern des MCCA ¹⁾ forderte Honduras mit zunehmender Dringlichkeit eine Revision des Vertrages.

Dies führte dazu, daß der CCE einmal das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung in seiner Bedeutung akzentuierte, zum anderen Honduras in dieser Hinsicht als 'Problemfall' anerkannte und darum beschloß, diesem Land eine Reihe von Sonderrechten bei der Gewährung von finanzpolitischen Produktionsanreizen einzuräumen ²⁾. So kam es am 23.7.1966 zur Unterzeichnung des Protokolls zum zentralamerikanischen Abkommen über Fiskalanreize zur industriellen Entwicklung (Protokoll über Vorzugsbehandlung für Honduras) ³⁾. Darin werden die honduranischen Möglichkeiten zur Sonderförderung seiner Industrie an Zahl und Bedeutung erheblich erweitert:

- Honduras darf Industrien aller Klassifizierungsgruppen fast durchweg zwei Jahre langer Importzoll- und Steuerver-

1) Besonders Guatemala und El Salvador hatten ihre Industrieexporte in den MCCA stark ausdehnen können, während Honduras am wenigsten an den Vorteilen der Markterweiterung partizipierte und weit mehr Industriegüter von seinen Partnerstaaten bezog als es dorthin lieferte. Die stärkere Angleichung der Bedingungen für die industrielle Entwicklung und der Freihandel hatten also vor allem den schon vor Gründung des MCCA fortgeschrittensten Ländern genutzt. Vgl. Großheim, a.a.O., S. 95 f..

2) Dies geschah durch die o.g. Resolution des CCE auf dessen 9. Sitzung am 29.1.1966.

3) "Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial-Protocolo sobre Tratado Preferencial a Honduras, abgedruckt in: Convenios Centroamericanos IV, a.a.O., S. 17 ff. (künftig zitiert als Präferenzprotokoll).

günstigungen gewähren als die anderen Länder.

- Beim Import von Rohstoffen, Halbfertigerzeugnissen und Verpackungsmaterial wurde eine völlig neue Staffe lung eingeführt:
- - Die Honduras zugestandenen Vergünstigungen werden ge-ringer, je später nach Inkrafttreten des CIPDI das betreffende Unternehmen gegründet wird. Im ersten Jahr danach sind die Zollbefreiungen größer als im zweiten usw. bis zum fünften Jahr.
- - Diese zeitliche Staffe lung wurde auch auf die anderen vier Länder übertragen, wobei diese aber während des größten Teils der Laufzeit der Zollvorteile nur Ver-günstigungen einräumen dürfen, die um 20% unter denen von Honduras liegen.
- - Die Zollreduktionen sind ferner so gestaffelt, daß ein Unternehmen, das sich frühzeitig in Honduras nieder-läßt, seinen zentralamerikanischen Konkurrenten gegen-über länger fiskalische Sondervorteile dieser Art er-fährt als ein Unternehmen, das dies erst später tut. Bei Neugründungen der Klasse "A", die im ersten Jahr nach Inkrafttreten des CIPDI in Honduras vorgenommen werden, wird z.B. eine Mehrbefreiung von 20% bis ins zehnte Förderungsjahr beibehalten; etabliert sich das Unternehmen erst fünf Jahre später, so hört die Sonder-förderung schon nach dem sechsten Jahr auf.
- Im Gegensatz zu allen anderen Partnern darf Honduras auch in den Prioritätsgruppen B "vorhanden" und C völlige Be-freiungen von den Einkommen-, Gewinn- und Grunsteuern gewähren (Art. 6b und c und 7b und c Präferenzprotokoll).
- Außerdem hat man dem honduranischen Staat erlaubt, "neuen" Unternehmen der Gruppen A und B zehn Jahre lang Industrie-gebäude gratis zur Verfügung zu stellen oder zu 50% ihres Wertes zu verkaufen (Art. 9 Präferenzprotokoll).

- Zudem darf Honduras auch nicht-klassifizierte Unternehmen gestatten, vom steuerbaren Gewinn die Reinvestitionen in Industriegebäude, Maschinen und Ausrüstungsgegenstände abzusetzen. Das gleiche kann jedem erlaubt werden, der in die Errichtung von Industriebetrieben investiert (Art. 10 Präferenzprotokoll).

Insgesamt ist die Palette möglicher besonderer Investitionsanreize in Honduras quantitativ und qualitativ wesentlich erweitert worden. Auffällig ist die stärkere Einbeziehung auch geringerer Prioritätenklassen in die Förderung; sogar nicht-klassifizierte Unternehmen erhalten Vergünstigungen. Außerdem wird ein besonderer Akzent auf Neugründungen gelegt, denen man bei ihren Anfangsschwierigkeiten verstärkt unter die Arme zu greifen versucht. Darüber hinaus ist man bemüht, auch aus anderen Wirtschaftssektoren anlagebereites Kapital für industrielle Engagements zu gewinnen.

Allerdings sind die meisten der honduranischen Sonderrechte zeitlich befristet. Man hofft, daß dieses Land innerhalb der vorgesehenen Zeit seinen Rückstand (weitgehend) aufgeholt hat. Darum wurde auch die Dauer der Anwendung des Präferenzprotokolls auf fünf Jahre beschränkt. Um aber flexibel zu sein, kann der Exekutivrat die Gültigkeit des Protokolls verlängern, wenn die erreichten Ergebnisse unbefriedigend erscheinen (Art. 19 Präferenzprotokoll).

III. Die beschränkte Wirksamkeit des Präferenzprotokolls

Wegen der Befürchtung, die o.g. Sonderrechte könnten möglicherweise die Wettbewerbsvorteile auf manchen Märkten völlig umkehren, ist eine entscheidende Einschränkung der Vorzugsbehandlung von Honduras in das Präferenzprotokoll auf-

genommen worden (Art. 13) ¹⁾. Darin wird ausdrücklich eine Bestimmung des CIFDI auf Honduras für anwendbar erklärt, die verhindern soll, daß die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens durch die Gewährung von Zollvergünstigungen beim Import von Rohstoffen, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial an ein Konkurrenzunternehmen gefährdet wird.

Gerade bei diesen Vergünstigungen sind jedoch Honduras die meisten Sondervorteile eingeräumt worden. Glaubt nun ein Unternehmen in irgendeinem Partnerstaat, seine Konkurrenzfähigkeit sei durch eine honduranische Zusatzförderung dieser Art gefährdet, so kann es sich an die zuständigen Behörden seines Landes wenden und um die zur Wiederherstellung seiner Wettbewerbsfähigkeit nötigen Zollreduktionen beim Import der o.g. Güter bitten. Dabei kann es für den Antragsteller wie für die Integrationsbehörden sehr schwierig werden zu unterscheiden, inwieweit die Konkurrenzfähigkeit eines Betriebes durch die Sonderrechte von Honduras beeinträchtigt ist.

Es werden also nicht automatisch die an honduranische Unternehmen gegebenen Vergünstigungen auch auf deren Konkurrenten ausgedehnt; diese erhalten nur insoweit zusätzliche Vorteile, als es zur Herstellung ihrer Konkurrenzfähigkeit notwendig erscheint. Ist die Gefährdung durch ein Unternehmen in Honduras gering (z.B. weil geringer Wettbewerb herrscht), so wird nur wenig zusätzliche Förderung gewährt.

Honduranische Produzenten können daher also vor allem in bisher von zentralamerikanischen Herstellern nicht belieferte Märkte eindringen, ohne die oben geschilderte Gegen-

1) Außerdem wird der fünfte Überleitungsartikel des CIFDI für Honduras außer Kraft gesetzt, nach dem dieses Land bestimmte Steuervergünstigungen für einen um zwei Jahre längeren Zeitraum gewähren durfte (Art. 17 Präferenzprotokoll).

reaktion hervorzurufen. Dies ist für den ganzen MCCA vor allem bei "neuen" Gütern der Fall und für einzelne Partnerländer dann, wenn andernorts in Zentralamerika erzeugte Güter nicht in die ersteren Länder exportiert werden.

Die besonderen honduranischen Zollvorteile (und die Ausgleichsmaßnahmen der Partnerländer) können einen Einfluß auf die Struktur der vom CIFDI induzierten Investitionen ausüben. Am meisten profitieren solche Unternehmen von Einfuhrzollvergünstigungen, bei denen der Wert der importierten Vorprodukte einen hohen Anteil am Produktwert ausmacht, wo also die eigene Wertschöpfung gering ist. Es ist zweifelhaft, ob derartige Produktionen in eine sinnvolle Industrialisierungsstrategie hineinpassen - zumal sie auch in besonderem Maße die Zahlungsbilanz belasten.

Ob und in welchem Maße finanzpolitische Investitionsanreize die Industrialisierung de facto voranzutreiben in der Lage sind, hängt (u.a.) von der Inzidenz auf die Rentabilität der geplanten Anlage ab. Es wird bezweifelt, daß unternehmerische Standortentscheidungen durch die honduranischen Sonderrechte in wesentlichem Ausmaß beeinflußt werden.

Eine zeitliche Verlängerung und eine prozentuale Vergrößerung der Vergünstigungen für Honduras können nämlich schwerlich die Standortnachteile dieses Landes wettmachen ¹⁾: Das Gewicht der Vorteile beim Import von Maschinen und Ausrüstungsgegenständen ist wegen der geringen Zollsätze nicht groß. Die Sondervorteile, die das Präferenzprotokoll bei der Einfuhr von Rohstoffen, Zwischenprodukten und Verpackungsmaterial erlaubt, werden durch die in Gruppe A vorherrschende Verarbeitung überwiegend zentralamerikanischer Vorprodukte und den hohen Anteil menschlicher Arbeitskraft an den Her-

1) So Großheim, a.a.O., S. 130.

stellungskosten relativiert. In Gruppe B könnten die honduranischen Sonderrechte etwas mehr zu Buche schlagen ¹⁾.

Wegen der nur in den Anfängen vorhandenen Unternehmensbesteuerung dürften auch einige Jahre mehr an Befreiung kaum als zusätzlicher Anreiz spürbar sein, zumal die oft unzureichende Buchhaltung und die mangelhafte Ausbildung der Steuerbeamten i.d.R. die Steuerlast und damit die Anreizwirkung von Steuerbefreiungen mindern ²⁾.

Darüber hinaus sind finanzpolitische Anreize nur eine der Determinanten für eine Investitionsentscheidung. In eine solche Entscheidung gehen eine Vielzahl weiterer Faktoren ein, die für Kosten und Erträge wesentlich sind, wie z.B. politische und wirtschaftliche Stabilität, das Vorhanden-

1) Die SIECA rechnete anhand einiger Beispiele die Erhöhung der Rendite einer Investition in Honduras infolge einer um 20% gegenüber den vier anderen Ländern verminderten Zollbelastung auf den Import von Rohstoffen, Halbfertigprodukten und Verpackungsmaterial aus. Es stellte sich heraus, daß die Gewinne meistens nur unwesentlich stiegen. In den Fällen großer Renditeerhöhungen bei ausreichendem Gewinn beruhten diese fast ausschließlich auf der o.g. Sonderförderung. Der (Sonder-)Gewinn würde also nach einiger Zeit wegfallen, die Sonderförderung wäre damit als Investitionsanreiz für Honduras wenig wirkungsvoll. In nur zwei Fällen ergab sich sowohl ein deutlicher Vorteil für den Standort Honduras als auch eine befriedigende Rendite ohne die besonderen Zollreduktionen. Da aber diese Kalkulationsbeispiele ceteris paribus durchgerechnet wurden (d.h. außer den unterschiedlichen Importzöllen wurden die anderen Kostenelemente für alle Länder gleich veranschlagt), werden in ihnen mögliche Standortnachteile von Honduras nicht berücksichtigt. Diese können den aufgrund der Zollerleichterungen entstandenen Renditevorsprung von Honduras evtl. noch in sein Gegenteil verkehren. Zu den Kalkulationsbeispielen vgl. SIECA, Algunos ejemplos de la probable incidencia de un diferencial de 20% en la exención arancelaria sobre materias primas, Arbeitspapier 2A für die 13. außerordentliche Sitzung des zentralamerikanischen Wirtschaftsrates in Guatemala, vom 23.-26.6.1966, Guatemala, den 15.6.1966.

2) Zu diesen Argumenten vgl. Großheim, a.a.O., S. 130 f..

sein von infrastrukturellen Voraussetzungen, von ausreichender Energie, von geeigneten Arbeitskräften, von Rohstoffen u.ä.m. ¹⁾.

Wenn den finanzpolitischen Investitionsanreizen insgesamt nur diese geringe Bedeutung beizumessen ist, sind (an den gesamten Vergünstigungen dieser Art gemessen eher gering zu nennende) Unterschiede in der Förderung noch weniger wirkungsvoll. Die im CIFDI und im Präferenzprotokoll eingeräumte Vorzugsstellung für Honduras dürfte also die Entscheidung über den Standort von Investitionen nicht in wesentlichem Ausmaß beeinflussen ²⁾.

B. Integrationsindustrien als Instrument der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung

I. Die Vorschriften über den Standort von Integrationsindustrien

Integrationsindustrien sollten Kerne eines beschleunigten industriellen Wachstums werden. So lag es nahe, daß sie auch als ein entscheidendes Instrument angesehen wurden, eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen ³⁾.

-
- 1) Empirische Untersuchungen erhärten den Verdacht, daß den finanzpolitischen Investitionsanreizen zu viel Bedeutung beigemessen worden ist. Dies ergibt sich zumindest aus einer Befragung argentinischer Industrieller, die als hauptsächliche Einflußfaktoren bei Investitionsentscheidungen (in den letzten fünf Jahren) Zollvergünstigungen beim Import von Maschinen und Rohstoffen erst an vierter Stelle nannten; Steuerbefreiungen kamen nur auf den siebten Platz. Vgl. F. Herschel, Comment, zu: N. Kaldor, The Role of Taxation in Economic Development, in: Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America, Papers and Proceedings of a Conference held in Santiago, Chile, December 1962, Baltimore 1965, S. 89.
 - 2) Zu diesem Urteil kommt Wardlaw, a.a.O., S. 90, schon aufgrund der Standortnachteile von Honduras.
 - 3) Die Bedeutung dieses Zieles erhellt daraus, daß es als die "eigentliche Essenz" des Abkommens über die Inte-

Im Laufe der Entwicklung des Vertrages über die Integrationsindustrien gab es verschiedene Ansätze, wie die erhofften Investitionen auf die Partner verteilt werden sollten. Nach Art. 1 des grundlegenden Vertrages von 1958 sollte die Verteilung nach dem Grundsatz der "Wechselseitigkeit und Gleichmäßigkeit" erfolgen. Die bindende Interpretation für diese Vorschrift lieferte der erste Überleitungsartikel dieses Vertrages. Dort wurde vorgeschrieben, daß kein Land eine zweite Integrationsindustrie erhalten sollte, bevor nicht jedem der fünf Partnerstaaten eine zugeteilt worden war ¹⁾.

Diese sehr planerische Konzeption stieß auf großen Widerstand. In El Salvador, wo die Abneigung gegen das ganze Konzept besonders stark war, dachte man sogar daran, mit Hilfe dieser Vorschrift die zügige Anwendung des Vertrages zu verhindern, einfach indem man keinen Antrag auf Zuteilung einer Integrationsindustrie stellen wollte.

Um den Vertrag praktikabler machen und flexibler handhaben zu können, interpretierte der Wirtschaftsrat ²⁾ die Verteilungsregel des Überleitungsartikels dahingehend, daß sich diese Bestimmungen nur auf solche Integrationsindustrien beziehe, die das gleiche Produkt herstellen. Bevor ein Land einen zweiten Produzenten des gleichen Gutes mit dem Status

grationsindustrien bezeichnet wurde. So SIECA, Nota de la Secretaría zur 2. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 10.-15.12.1962, Guatemala, 6.12.1962, S. 7.

- 1) Von einer bewußten Bevorzugung weniger entwickelter Partner ist in dieser Phase noch nicht die Rede. Dies heißt aber nicht, daß darum das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung gleiche Wachstumsraten für alle Länder beinhaltet, wie dies Giesecke, a.a.O., S. 63, folgert. Gleiche Investitionen können nämlich in einem rückständigen Land größere Effekte zeitigen als in einem fortgeschritteneren.
- 2) In seiner Sitzung am 28.4.1964. So Wardlaw, a.a.O., S. 92. Vgl. auch Großheim, a.a.O., S. 117 ff..

einer Integrationsindustrie erhält, muß also jeder der vier anderen Staaten einen solchen (gleichgestellten) Hersteller haben ¹⁾.

Diese 'Interpretation' ist in Wirklichkeit eine Änderung, macht sie es doch entgegen den ursprünglichen Vorstellungen möglich, einem Land mehrere Integrationsindustrien (Produzenten unterschiedlicher Güter) zuzuteilen, ohne daß ein anderes Land eine Integrationsindustrie bekommen hat.

Dadurch wird ein wirksamer Einsatz von Integrationsindustrien zum Zwecke der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung möglich, da erst diese flexible Verteilungsregel eine gezielte Bevorzugung einzelner Partnerländer bei Großinvestitionen erlaubt ²⁾. Dabei erscheint gerade das Instrument der Integrationsindustrien für eine beschleunigte Industrialisierung geeignet, einmal wegen der absoluten Größe der Investitionen und zum anderen, weil man diese als Kerne industriellen Wachstums ansah, die die Errichtung komplementärer Betriebe induzieren sollten.

So errechnete Honduras, daß sein Bruttosozialprodukt schon im ersten Jahr der Produktionsaufnahme einer von ihm geforderten Integrationsindustrie für die Erzeugung von Papier um 5% steigen würde ³⁾. Der CCE empfahl daher, Integrationsindustrien ausfindig zu machen, als deren Standort Honduras

1) Die Bewertung dieser Regelung hinsichtlich möglicher Standortvorteile erfolgt weiter unten.

2) Großheim, a.a.O., S. 118, weist auf die Möglichkeit hin, daß dadurch Integrationsindustrien evtl. nur noch in fortgeschritteneren Partnerländern errichtet werden. Da aber mit der Verleihung des entsprechenden Förderungsstatus auch über die Standorte der Integrationsindustrien entschieden wird, kann der Gefahr einer Akzentuierung der Entwicklungsunterschiede durch Integrationsindustrien begegnet werden.

3) Vgl. SIECA, Arbeitspapier No. 9 für die 24. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 15.-29.11.1966.

Ökonomisch sinnvoll ist, um die industrielle Entwicklung in diesem Land voranzutreiben ¹⁾. Zu diesem Zweck beauftragte auch der Wirtschaftsrat seine technischen Organe, entsprechende Studien auszuarbeiten ²⁾, doch ist es bislang nicht zur Auswahl bestimmter Projekte für Honduras von seiten der Integrationsorgane gekommen - ebensowenig wie zur Errichtung der von diesem Land selbst geforderten Integrationsindustrie für die Herstellung von Papier.

II. Bewertung der Regeln über die Verteilung der Integrationsindustrien auf die Partnerländer

Die anfängliche Vorstellung, daß jedes Partnerland eine Integrationsindustrie haben sollte, bevor in einem Lande ein zweiter Betrieb mit diesem Status errichtet werden durfte, kann zu völlig unbefriedigenden Standortentscheidungen führen.

Ursprünglich rechnete man mit einer Vielzahl von Interessenten für diesen Förderstatus, so daß man hoffen konnte, sowohl der Verteilungsregel genüge tun als auch die Projekte nach Standorten ökonomisch sinnvoll verteilen zu können. Da sich aber während der ganzen Jahre nur wenige Investoren für den Status einer Integrationsindustrie interessierten, diese sich auch z.T. in schon berücksichtigten Ländern niederlassen wollten, mußte man entweder einen ökonomisch falschen Standort erzwingen oder auf die Errichtung der betreffenden Integrationsindustrie verzichten ³⁾.

-
- 1) Vgl. Resolution zur ausgeglichenen Entwicklung von Honduras innerhalb der wirtschaftlichen Integration, a.a.O..
 - 2) Vgl. Resolution No. 24 des Wirtschaftsrates auf dessen 12. außerordentlichen Sitzung in Guatemala, vom 1.-2.2. 1966.
 - 3) Die aus dieser Zeit datierende Vergabe von zwei Integrationsindustrien an Nicaragua (je eine Fabrik für die Herstellung von Ätznatron und Insektenvertilgungsmitteln) ist eigentlich eine Ausnahme von dieser Regel, doch war in diesem Falle die wirtschaftliche Notwendigkeit einer

Die 'Interpretation' der ursprünglichen Verteilungsregel kann für die Möglichkeit von Kapitaleignern, den von ihnen gewünschten ökonomisch günstigsten Standort für ihr Investitionsvorhaben zu wählen, ein entscheidender Fortschritt sein, da Länder, die schon eine Integrationsindustrie haben, nicht schon deshalb als Standort für weitere Unternehmen mit diesem Status ausgeschlossen sind. Die freie Wahl der Standorte würde aber vermutlich dann eingeschränkt werden müssen, wenn sich die Integrationsindustrien in bestimmten Ländern konzentrieren und dies das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zu gefährden drohte.

Die erweiterten Möglichkeiten der Standortwahl gelten aber nur für den ersten Hersteller eines Gutes. In dem Falle nämlich, daß ein Produzent bei ökonomisch vorteilhafter Standortwahl seine Integrationsindustrie in einem bestimmten Lande ansiedelt, müßten der zweite und der dritte Erzeuger dieses Gutes auf jeweils ungünstigere Länder ausweichen oder auf diesen Förderstatus - und damit auf freien Zugang zum ganzen ACCA - verzichten. Damit könnte auch die 'interpretierte' Verteilungsvorschrift die Investoren wieder zu unökonomischen Standortentscheidungen zwingen- und zwar um so häufiger und gravierender, je mehr sich im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung die Nachfrage im ACCA ausdehnt und damit mehreren Produzenten Raum gibt ¹⁾.

gemeinsamen Errichtung so zwingend, daß keine ernsthaften Einwände dagegen erhoben wurden.

- 1) Ein Interessent am Förderstatus der Integrationsindustrie kann seinen Betrieb nur dann in dem schon 'besetzten' Land mit den günstigsten Standortbedingungen ansiedeln, wenn alle anderen vier Länder schon Produzenten des gleichen Gutes (als Integrationsindustrie) zugeteilt bekommen haben. Erst der sechste Hersteller eines Gutes wäre dann wieder in seiner Standortentscheidung völlig frei. Es erscheint aber auf absehbare Zeit schwer vorstellbar, daß die Nachfrage im ACCA für derartig viele große Erzeuger eines Gutes ausreicht.

C. Das Spezialsystem und das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung

Die Bestimmungen über das Spezialsystem enthalten keinerlei Vorschriften über den Standort von Produktionen, die unter dieses Förderungsschema fallen. Gleichwohl hat das Spezialsystem einen großen Einfluß auf die Verteilung industrieller Investitionen unter den Partnerländern des MCCA.

(1) Dies gilt zunächst einmal hinsichtlich der Standortwahl der unter diesem System de facto arbeitenden Betriebe. Auf eine bewußte Hinlenkung von Investitionen in weniger entwickelte Länder wird verzichtet, und so haben die Mitgliedsländer des MCCA in äußerst unterschiedlichem Maße von dem Spezialsystem profitiert.

Von den sechzehn Betrieben, die Vergünstigungen nach dem Spezialsystem erhalten, befinden sich sieben in El Salvador, vier in Guatemala, drei in Costa Rica, zwei in Nicaragua, - aber keiner in Honduras ¹⁾. Die unter dem Spezialsystem nach der Standortgunst frei zustandgekommene Investitionsverteilung läuft also dem Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung diametral zuwider.

(2) Die Gefährdung des Ziels der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung durch das Spezialsystem besteht nicht nur in der ungleichen Teilnahme der zentralamerikanischen Länder an den nach diesem Schema geförderten Investitionen. Es spricht vieles dafür, daß auch die Integrationsindustrien durch das Spezialsystem entscheidend daran gehindert werden, die ihnen zugedachte Rolle als eines der wichtigsten Instrumente zur Verringerung des Entwicklungsabstandes unter den Partnerländern zu spielen ²⁾.

1) Vgl. Información resumida, a.a.O., Anhang.

2) Entsprechendes gilt auch für die anderen mit den Integrationsindustrien verfolgten Ziele.

Einen wichtigen Hinweis für diese Vermutung liefert der unterschiedliche Anklang, den die beiden Förderungsinstrumente bei den Investoren gefunden haben. Wenn man die Zahl der Betriebe als Maßstab nimmt, so ist das Spezialsystem weitaus erfolgreicher gewesen. Während nur vier Betriebe den Status einer Integrationsindustrie erhalten haben, profitieren sechzehn von dem Spezialsystem.

Der Vergleich der jeweiligen Vergünstigungen und kontrollierten Auflagen für die von beiden Schemata geförderten Investitionen spricht dafür, daß dies kein zufälliges Ergebnis ist.

Auf den ersten Blick scheint die Reservierung der zentral-amerikanischen Nachfrage für eine Integrationsindustrie ein entscheidendes Plus im Vergleich zur Förderung nach dem Spezialsystem zu sein. Theoretisch sind die Hersteller von Produkten unter dem Spezialsystem einem stärkeren (potentiellen) Wettbewerb ausgesetzt als eine Integrationsindustrie, doch spricht vieles dafür (s.o.), daß auch bei den unter das Spezialsystem fallenden Produzenten (kollektiv-) monopolistische Verhaltensweisen wahrscheinlich sind.

Andererseits unterscheiden sich aber Integrationsindustrien und nach dem Spezialsystem geförderte Betriebe sehr stark in Bezug auf die Auflagen und Kontrollen, denen sie unterworfen sind.

Während Preise, Qualität und Vertriebswege bei einer Integrationsindustrie genau festgelegt sind und besser kontrolliert werden können, bestehen für Produktionen unter dem Spezialsystem nur vage Regulative hinsichtlich der Preise, die zudem eher umgangen werden können (vgl. S. 191 ff.).

Ferner wird in dem Protokoll, das die Vergünstigungen und Auflagen einer Integrationsindustrie regelt, auch deren Standort

festgesetzt. Wie oben dargelegt, kann es hier zu Konflikten zwischen den Wünschen des Investors und denen der Integrationsbehörden kommen. Dies führt evtl. dazu, daß ein Interessent auf eine Förderung als Integrationsindustrie verzichtet und sich lieber dem Spezialsystem unterstellt, das ihm keinerlei Standortvorschriften macht.

Darüber hinaus verfolgt das Abkommen über die Integrationsindustrien das Ziel, den Einfluß nicht-zentralamerikanischen Kapitals bei Großinvestitionen zu begrenzen und zu kontrollieren. Zu diesem Zwecke wird für jedes Projekt eine bestimmte zentralamerikanische Mindestbeteiligung am Gesellschaftskapital festgesetzt ¹⁾. Zumindest im Falle der von Firestone in Costa Rica geplanten zweiten Reifen- und Schläuchefabrik war diese Auflage ein entscheidender Grund dafür, daß der Investor auf den beantragten Förderstatus verzichtete und heute ohne die entsprechenden Vergünstigungen produziert ²⁾.

1) Im Falle der Fabriken für die Herstellung von Ätznatron und Insektenvertilgungsmitteln ist ein Satz von 40% vorgeschrieben, bei der Produktion von Reifen und Schläuchen sind es über 50%, und das Kapital der Flachglasfabrik soll zu mindestens 60% in zentralamerikanischen Händen liegen. Vgl. Art. 13 und 21 des ersten Protokolls bzw. Art. 3 des zweiten Protokolls zum Abkommen über die Integrationsindustrien.

2) So Wandlaw, a.a.O., S. 71; ferner Akte No. 2 des Exekutivrates, zweite Sitzung, Guatemala, vom 10.-18. Dezember 1962, S. 13. Laut Art. 27 des ersten Protokolls zum Abkommen über die Integrationsindustrien sollten bei der zweiten Reifenfabrik mindestens 60% des Gesellschaftskapitals Zentralamerikanern angeboten werden. Später versuchte der Wirtschaftsrat, die Bedingungen für die Zuerkennung des Förderstatus einer Integrationsindustrie an Firestone noch zu verschärfen. So wollte man u.a. durchsetzen, daß 70% des Kapitals von zentralamerikanischen Aktionären gehalten werden; zudem sollte vorzugsweise zentralamerikanisches Gummi verarbeitet werden und in Direktion und Verwaltung des Betriebes mußten Einheimische die Mehrheit haben. Vgl. Akte No. 13 des Wirtschaftsrates, zu dessen vierter ordentlichen Sitzung in San Salvador, vom 5.-9.2.1965, S. 9. Es ist nicht verwunder-

Der geringe Erfolg der Integrationsindustrien ist teilweise auch durch die Schwierigkeiten und die Dauer der Verhandlungen erklärbar, die ein Interessent durchzustehen hat, bis er den gewünschten Förderstatus zugebilligt bekommt. Nach den bisherigen Erfahrungen vergehen vom Zeitpunkt des Antrages an drei bis fünf Jahre, bis das entsprechende Protokoll zum Abkommen über die Integrationsindustrien in Kraft treten kann ¹⁾.

Diese Zeitspanne wird verständlich, wenn man sich den umständlichen Instanzenweg vor Augen hält, den jeder Antrag durchlaufen muß. Der interessierte Investor, der für die Erstellung des Projekts selbst schon lange Vorarbeiten geleistet hat, muß sich an die SIECA wenden. Die SIECA prüft den Antrag (mit dessen Unterlagen) und leitet ihn an den Exekutivrat weiter, welcher seinerseits ergänzende Studien beim ICAITI einholt. Kommt der Exekutivrat nach eingehender Prüfung und Beratung zu einem positiven Ergebnis, arbeitet er ein Protokoll aus, in dem alle spezifischen Bedingungen für die Zuerkennung des Förderstatus einer Integrationsindustrie geregelt sind, und leitet es dem Wirtschaftsrat zur Beratung und Beschlußfassung zu. Jeder dieser Schritte kann Monate dauern und möglicherweise mit der Ablehnung des ganzen Projektes enden ²⁾.

lich, daß Firestone angesichts dieser Auflagen darauf verzichtete, Integrationsindustrie zu werden. Nach dem Vertrag dieses Unternehmens mit Costa Rica war nur eine zentralamerikanische Kapitalbeteiligung von maximal 30% vorgesehen.

- 1) So Wardlaw, a.a.O., S. 68 f.; dort finden sich auch exakte Zeitangaben dazu.
- 2) Während dieser ganzen Prozedur wird das Projekt oft auch noch von konkurrierenden Interessenten heftig angegriffen. So trug die jahrelange öffentliche Fehde zwischen der in Guatemala ansässigen Reifenfabrik (GINSA) und der in Costa Rica arbeitenden Firestone nicht unwesentlich zur Diskretisierung der Integrationsindustrien bei. Vgl. Giesecke, a.a.O., S. 68.

Selbst nach der Unterzeichnung im Wirtschaftsrat tritt das Protokoll noch nicht in Kraft, da es vorher noch durch die nationale Gesetzgebung ratifiziert und hinterlegt werden muß. Dieser Prozeß dauert erfahrungsgemäß sehr lange ¹⁾.

Da das Abkommen über die Integrationsindustrien und das Spezialsystem beide auf die Förderung großer Investitionen zielen, hat ein Investor vielfach die Möglichkeit auszuwählen, ob er sich nach dem einen oder dem anderen System fördern lassen will ²⁾. Angesichts dieser Alternativen dürfte die Wahl überwiegend auf das Spezialsystem fallen. Das Mehr an Förderung für die Integrationsindustrien ist zu gering, und die Auflagen und Kontrollen sind unvergleichlich stärker; dazu kommt der im Gegensatz zum Spezialsystem ³⁾ beschwerliche und zeitraubende Instanzenweg mit unsicherem Ausgang.

Daraus kann geschlossen werden, daß die Schaffung des Spezialsystems das Förderungsinstrument der Integrationsindustrien weitgehend seiner Wirksamkeit beraubt hat. Dadurch werden vor allem das mit den Integrationsindustrien angestrebte Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung und das der Begrenzung und Kontrolle nicht-zentralamerikanischen Kapitals gefährdet.

-
- 1) So wurde das zweite Protokoll zum Abkommen über die Integrationsindustrien 1965 unterzeichnet, trat aber erst 1968 in Kraft.
 - 2) So hatte Nicaragua den Antrag gestellt, die Produktion von Nylonfäden nach dem Spezialsystem zu fördern, wollte sich aber später angesichts eines konkurrierenden Projekts in El Salvador das Recht vorbehalten, für sein Projekt den Status einer Integrationsindustrie zu beantragen. Vgl. Akte No. 24 des Exekutivrates, zu dessen 24. ordentlichen Sitzung in Guatemala, vom 15.-29.11.1966, S. 64.
 - 3) Bei einem Antrag auf Unterstellung unter das Spezialsystem fallen die Vorstudien zum größten Teil weg. Zu der Beliebtheit dieses Förderungsinstruments hat die Leichtigkeit und Unkompliziertheit, mit der es erreicht und angewandt wird, wesentlich beigetragen.

Integrationsindustrien und Spezialsystem sind also weniger komplementäre als substitutive Förderungsinstrumente - zwar nicht von der Idee wohl aber vom Ergebnis her. Großheim ¹⁾ ist entgegengesetzter Ansicht und begründet dies mit den (teilweise) unterschiedlichen (komplementären) Zielen (s.O.) der beiden Förderungsschemata. Es hat aber wenig Sinn, auf die mögliche Komplementarität der Ziele der beiden Instrumente abzustellen, solange das eine dem anderen faktisch fast völlig die Wirkung nimmt ²⁾, da die Integrationsindustrien für die Investoren ziemlich uninteressant geworden sind. Eine Komplementarität könnte erst dann planvoll genutzt werden, wenn beide Förderungsschemata auch praktisch voll zum Tragen gebracht würden.

1) Vgl. Großheim, a.a.O., S. 131 ff..

2) Auch in der SIECA wird die Ansicht vertreten, daß der geringe Erfolg der Integrationsindustrien z.T. dem Aufkommen des Spezialsystems zuzuschreiben ist. (Mündliche Auskunft der SIECA).

Teil 5

Zusammenfassung und Ergebnis

Um die Eignung der industriepolitischen Förderungsinstrumente zur Erreichung des Zieles der wirtschaftlichen Entwicklung abzuschätzen, ist zunächst die Adäquanz der finanzpolitischen Investitionsanreize hinsichtlich der in dem ersten Oberziel enthaltenen drei Niveauelemente im Detail untersucht worden. Dabei hat sich gezeigt, daß diese Instrumente Elemente einer Industrialisierungsstrategie enthalten. Diese Elemente sind daraufhin geprüft worden, wie sie ausgestaltet und kombiniert werden müssen, um die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Auf diese Weise ist eine dem MCCA adäquat erscheinende Industrialisierungsstrategie entwickelt worden, anhand derer die zentralamerikanischen Investitionsförderungsmaßnahmen entwicklungspolitisch bewertet worden sind ¹⁾.

In knapper Form zusammengefaßt stellt sich die als sinnvoll erkannte Industrialisierungsstrategie wie folgt dar: Theoretische Überlegungen und geschichtliche Erfahrung sprechen dafür, daß die Industrialisierung mit der Importsubstitution beginnt. In der Regel erweist sich eine Protektion der heimischen Hersteller als notwendig, doch sollte diese zeitlich begrenzt sein und degressiv gestaffelt werden.

1) Diese Strategie ist möglicherweise nicht nur für den MCCA sinnvoll. Das hier entwickelte Grundkonzept kann evtl. auch auf andere vergleichbare Entwicklungsländer übertragen werden, so daß damit ein allgemeineres Bewertungskriterium gewonnen wäre.

Aus Gründen der Marktgröße, des know-how, der Faktorproportionen und der Protektionskosten sollten Maßnahmen zur Importsubstitution vorzugsweise bei einfachen (industriellen) Konsumgütern und Massenbedarfsartikeln einsetzen. Bei diesen Gütergruppen bestehen die größten Aussichten, Wachstum und Beschäftigung zu steigern, sowie die Zahlungsbilanz zu entlasten. Beschränkt sich jedoch die Importsubstitution auf konsumnahe Produktionen, so werden mit steigender Selbstversorgung die Wachstumsimpulse schwächer. Wird hingegen eine Politik betrieben, die die heimische Erzeugung auch konsumferner Güter auf breiter Front anstrebt, (horizontale Diversifizierung) so ergibt sich daraus die Gefahr überhöhter Protektionskosten und eines Devisenengpasses, der die Möglichkeiten wirtschaftlicher Entwicklung einschränkt.

Die Chancen, aus diesem Dilemma auszubrechen, liegen in der Beschränkung und sorgfältigen Auswahl der Importsubstitution bei konsumferneren Gütern (vertikale Integration und Spezialisierung) und in der Produktion für den Export. Es muß versucht werden, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu werden, um die Nachteile einer exzessiven Importsubstitution zu vermeiden und die Vorteile einer Einordnung in die internationale Arbeitsteilung nutzen zu können.

Als Exportgüter eignen sich vor allem Ricardo-Güter, arbeitsintensiv hergestellte Heckscher-Ohlin-Güter und Produktzyklus-Güter, die sich in ihrer Reifephase befinden und arbeitsintensiv (aber nicht mehr qualifikationsintensiv) produziert werden.

Die Exportfähigkeit wird am leichtesten erreicht, wenn schon in der (vorangehenden) Phase der Importsubstitution die spätere Notwendigkeit der Ausfuhr bedacht wird, wenn also die Importsubstitution als Vorbereitung für die Exportdiversifizierung konzipiert wird. Diese beiden Strategien sind demnach nicht alternativ, sondern komplementär einzusetzen.

Insbesondere für kleine Länder erweist sich ein baldiger Übergang von der Erzeugung für den heimischen Markt zur Produktion für den Weltmarkt als notwendig, während große Länder einen erweiterten Spielraum für binnenwirtschaftliche Arbeitsteilung haben.

Wollen die Entwicklungsländer ihre Protektionskosten senken und später leichter auf dem Weltmarkt Fuß fassen, ist i.d.R. eine gewisse Wettbewerbsintensität auf dem heimischen Markt erforderlich.

Die Erweiterung der inländischen Produktpalette durch die Substitution von Importen konsumferner Güter erweist sich aus zwei Gründen als notwendig:

Zum einen zwingt das Nachlassen der Wachstumsimpulse gerade bei einer erfolgreichen Substitution der Importe von konsumnahen Erzeugnissen zur selektiven Herstellung von Vorprodukten und Kapitalgütern. Zum anderen stellt der Export einfacher Konsumgüter keinen dauerhaften Ausweg aus dem Nachfrageengpaß dar, da diese Produkte einkommensunelastisch nachgefragt werden und so langfristig nicht die für den Entwicklungsprozeß benötigten Devisen einbringen ¹⁾. Um eine ausreichende Importkapazität zu sichern, müßte der zukünftige Export von einkommenselastischer nachgefragten Erzeugnissen anvisiert werden, also von Zwischenprodukten, Kapitalgütern und hochwertigen Konsumgütern. Wegen der o.g. Gefahren einer exzessiven Protektion sollte sich aber die heimische Erzeugung dieser Güter auf ausgewählte Produktionen beschränken, die bestimmten Kriterien genügen:

-
- 1) Die Enge der Binnennachfrage nach einfachen Konsumartikeln wäre durch den Export dieser Güter zu durchbrechen. Erst das zweite Argument liefert eine hinreichende Begründung für die Notwendigkeit der (selektiven) erweiterten Importsubstitutionen (von Zwischenprodukten bis zu hochwertigen Konsumartikeln und Kapitalgütern).

So ist die Empfehlung, kapitalintensiv erzeugte Güter herzustellen, als verfehlt zu bezeichnen; arbeitsintensiv hergestellte sind vorzuziehen.

Ferner sollten solche Produkte ausgewählt werden, bei denen eine rasche Ausdehnung der Nachfrage zu erwarten ist, um mehreren Anbietern Raum zu geben und die (potentielle) Konkurrenz zu verstärken.

Außerdem sollte eine in ausgewählten Produktionsrichtungen vertikal integrierte Importsubstitution interindustrielle Verknüpfungen in Form von development blocks zu nutzen versuchen. Wenn bei den Kapitaleignern die Informationen über entsprechende Investitionsmöglichkeiten nicht genügend verbreitet sind und für ein isoliertes Projekt das Absatz- und/oder Beschaffungsrisiko zu groß erscheint, kann versucht werden, den Informationsstand potentieller Investoren (z.B. durch Beratungsfirmen) zu erhöhen und so die Unternehmer zu den erwünschten Investitionsentscheidungen innerhalb eines Projektbündels zu veranlassen.

Diese Industrialisierungsstrategie dient als Bewertungsmaßstab zur Beurteilung der für das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung konzipierten finanzpolitischen Investitionsförderungsmaßnahmen.

Als erstes ist der CIFDI untersucht worden ¹⁾. Er ist für die Mittel- und Kleinindustrie das wichtigste Förderungsinstrument ²⁾.

Insgesamt konnte festgestellt werden, daß die Bestimmungen des CIFDI hinsichtlich der Steuerung und Erhöhung der Investitionen und hinsichtlich der Angleichung der nationalen

1) Eine detaillierte Beurteilung des CIFDI findet sich auf S. 161 ff.. Darum sollen hier nur thesenartig Vorzüge und Schwächen des CIFDI einander gegenübergestellt werden.

2) Ausgenommen sind Montagebetriebe und die pharmazeutische Industrie; für beide sollen Sonderregelungen getroffen werden.

Förderungsmaßnahmen so ausgestaltet sind, daß sie einmal (mit den erwähnten Einschränkungen) als den drei Niveauezielen adäquat bezeichnet werden können und daß zum anderen die Niveaueziele weitgehend kompatibel erscheinen.

Der CIFDI verfolgt eine Politik der Importsubstitution, die von einfachen konsumnahen Gütern ausgehend rückwärts schreitend weitere Produktionsstufen im Inland aufzubauen versucht. Als günstig für eine sinnvolle Importsubstitution und Exportdiversifizierung hat sich dabei - neben der degressiven Förderung - die Branchenstruktur der vom CIFDI bevorzugt induzierten Investitionen und deren Faktorintensität erwiesen. Die erstrebenswerte vertikale Integration wird durch die Förderung der Verarbeitung zentralamerikanischer Vorprodukte begünstigt.

Als negativ ist anzumerken, daß der CIFDI über die zu starke Bevorzugung "neuer" Güter eine (wünschenswerte) Spezialisierung in der Produktion erschwert und stattdessen eine undifferenzierte Importsubstitution fördert. Damit wird die sowieso auf den kleinen zentralamerikanischen Märkten gegebene Monopolisierungsgefahr unnötig erhöht. Insgesamt scheint der Wert des Wettbewerbs für die Senkung der Protektionskosten und für die Erreichung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt nicht genügend erkannt worden zu sein.

Zudem wird offenbar der Exportdiversifizierung nicht die ihr im Rahmen der gewonnenen Industrialisierungsstrategie gerade für kleine Länder zukommende Bedeutung beigemessen. Darauf deuten die Höhe der Förderungsmaßnahmen und das Fehlen eines entsprechenden Qualifizierungskriteriums für die höchste Prioritätsklasse hin.

Den Integrationsindustrien fällt innerhalb der zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie die Funktion zu, die

Importsubstitution auf konsumfernere Produktionsstufen in (noch) ungünstigen Kostenverhältnissen auszudehnen. Um economies of scale nutzen zu können, ist den Integrationsindustrien angesichts der Marktenge eine Monopolstellung zugebilligt worden. Eine solche Politik birgt jedoch Gefahren, die es durch eine besondere Auswahl und Kontrolle der entsprechenden Produktionen zu mindern gilt.

Trotz einer Vielzahl von administrativen Kontrollen haben sich diese als schwierig, nicht lückenlos und z.T. umgehbar erwiesen. Kontrolle durch (potentielle) Konkurrenz wird bei Integrationsindustrien als legalem Monopol praktisch ausgeschlossen; sie ist nur dann aktivierbar, wenn man solchen Produktionen den Status einer Integrationsindustrie verleiht, deren Nachfrage sich rasch ausdehnt und in deren Herstellung sich bald mehrere Betriebe (optimaler Größe) teilen, die wettbewerbliches Verhalten zeigen.

Eine für notwendig befundene Auswahl der Integrationsindustrien nach ihrer Faktorintensität und eine Koordination komplementärer Investitionen zum Zwecke der Senkung der Protektionskosten ist bei Integrationsindustrien nicht vorgesehen. Lediglich in einem Falle wurden ein Vorlieferant und ein Weiterverarbeiter als Integrationsindustrie gemeinsam geplant.

Die für eine Integrationsindustrie erforderlichen Vorstudien machen es aber immerhin möglich, die Folgen einer solchen Investition für die Abnehmer, für die Beschäftigung, die inländische Wertschöpfung, die Zahlungsbilanz u.ä.m. abzuschätzen. Über die Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung des betr. Projektes kann dann versucht werden, unerwünschten Entwicklungen vorzubeugen. Damit ergeben sich zusätzliche Steuerungs- und Korrekturmöglichkeiten, die im Sinne einer rationalen Industrialisierungspolitik eingesetzt werden können.

Die nach dem Spezialsystem geförderten Produktionen haben praktisch die gleiche Funktion innerhalb der zentralamerikanischen Industrialisierungsstrategie wie die Integrationsindustrien. Bei diesem Förderungsschema wird jedoch versucht, Monopolstellungen als Investitionsanreiz zu vermeiden und mit weniger Auflagen und Kontrollen sowie administrativem Aufwand auszukommen.

An der Zahl der diesem Förderungssystem unterstellten Betriebe gemessen, hat das Spezialsystem einen vielfach größeren Erfolg als das Abkommen über die Integrationsindustrien. Theoretische Überlegungen und die im MOCA praktisch realisierten Projekte lassen jedoch Zweifel am entwicklungspolitischen Wert dieser Investitionen aufkommen.

Bei der Lage des Marktes in Zentralamerika ist die Gefahr von (kollektiv-) Monopolen sehr groß; darauf deutet schon die Zahl der Anbieter (einer bis maximal drei) hin, die auf den Märkten produzieren, die bisher dem Spezialsystem unterstellt worden sind. Gegen einen Mißbrauch von Marktmacht sind praktisch keine Kontrollen administrativer Art vorgesehen. Eine Kontrolle durch (potentielle) Wettbewerber ist - wie bei Integrationsindustrien - nur bei einer raschen Ausdehnung der Nachfrage zu erwarten. Als letzte und wirksamste Einflußmöglichkeit bliebe noch die Herabsetzung des Schutzzolls, doch könnte dieses Mittel im Widerstreit der Interessen der beteiligten Länder gar nicht oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung einsetzbar sein.

Im Spezialsystem sind weder operationale Kriterien für die Auswahl von Projekten noch spezielle Studien über deren Konsequenzen vorgeschrieben. Dies erhöht die Gefahr einer undifferenzierten Importsubstitution auch bei Produktionen mit ungünstigen Kostenbedingungen; dadurch steigen das allgemeine Protektionsniveau und die Preise, und die Exportaussichten

der (potentiellen) Ausfuhr Güter mindern sich. So kann das Spezialsystem von seiner Konzeption her leicht in Gegensatz zu einer für den MCCA sinnvollen Industrialisierungsstrategie geraten.

Die bisherige praktische Anwendung des Spezialsystems scheint diese Befürchtungen zu bestätigen. Eine (nicht vorgeschriebene) vertikale Integration bzw. Koordination von Investitionen wurde bisher nicht von vornherein angestrebt und scheint sich auch kaum spontan ergeben zu haben. Darauf deuten die bislang realisierten isolierten Projekte hin, die - bei z.T. geringer eigener Wertschöpfung - überwiegend importierte Vorprodukte verarbeiten und zu einer unnötig hohen Belastung der Zahlungsbilanz führen.

Die Kapazitäten übersteigen die Nachfrage um bis zu 350%. Wenn trotzdem alle Anbieter überleben konnten (und gar Gewinne machten), so zeigt dies, daß die Protektion exzessiv ist.

Die bei Integrationsindustrien gegebene Kontroll- und Korrekturmöglichkeit, Projekte mit unerwünschten Konsequenzen nicht zu genehmigen, besteht für nach dem Spezialsystem geförderte Investitionen insofern kaum, als Studien zur Abschätzung der Projektfolgen nicht vorgeschrieben sind und somit schwieriger vorherzusehende Konsequenzen nicht erkannt werden.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Förderung von Produktionen nach dem Spezialsystem im Gegensatz zu der dem MCCA angemessenen Industrialisierungsstrategie steht. Es wird eine undifferenzierte, exzessive Protektionspolitik betrieben, die bei besserer Ausgestaltung dieses Förderungsinstruments reduzierbar wäre, und es wird nicht genügend dafür gesorgt, daß die einzelwirtschaftlichen Vorteile der (einseitig begünstigten) Produzenten (langfristig) zu gesamtwirtschaftlichen Vorteilen führen.

Mögliche Änderungen im Spezialsystem müßten den Kriterien der skizzierten Industrialisierungsstrategie genügen.

Für das zweite Oberziel, das der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Partnerländern des MCCA, sind wiederum die drei o.g. Förderungsinstrumente relevant. Die Honduras vom CIFI zunächst gewährte Vorzugsbehandlung ist im Präferenzprotokoll qualitativ und quantitativ wesentlich erweitert worden. Vieles spricht allerdings dafür, daß auch diese Maßnahmen nicht ausreichend und z.T. entwicklungspolitisch fragwürdig sind.

Die Zweifel an der Wirksamkeit der Sonderförderung bestehen wegen deren geringer Inzidenz auf die Rentabilität in den hauptsächlich begünstigten Prioritätenklassen. Die Bedeutung der Sonderförderung für die Standortwahl wird zum anderen dadurch relativiert, daß finanzpolitische Anreize nur eine der für eine Investitionsentscheidung relevanten Größen sind. An der Gesamtförderung gemessen gering zu veranschlagende Vorteilsdifferenzen fallen noch weniger ins Gewicht.

Zudem sind die vom Präferenzprotokoll ausgehenden Wirkungen teilweise entwicklungspolitisch wenig sinnvoll. Manche Förderungsmaßnahmen haben den unerwünschten Effekt, daß sie gerade solche Produktionen besonders begünstigen, deren Vorprodukte aus Drittländern stammen, die eine geringe Wertschöpfung aufweisen und die so die Zahlungsbilanz unnötig stark belasten.

Außerdem schächt die Konzentration auf die Sonderförderung "neuer" Produktionen die (potentielle) Konkurrenz, führt zur Bildung von Monopolen und fördert die (horizontale) Erweiterung der Produktpalette, statt eine entwicklungspolitisch gebotene Spezialisierung anzustreben. Damit wird einer sinnvollen Industrialisierungsstrategie entgegengewirkt.

Die Integrationsindustrien sollten vom Investitionsvolumen wie von den erhofften Folgeinvestitionen her das wichtigste Instrument für das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung darstellen. Nach der ursprünglichen Verteilungsregel für Integrationsindustrien war aber eine gezielte Bevorzugung eines Landes gar nicht erlaubt. Erst die "Interpretation" dieser Regel ermöglicht es, einem weniger entwickelten Land mehr Integrationsindustrien zu gewähren als dessen Partnerstaaten.

Wären hinreichend viele Anträge auf Zuteilung von Integrationsindustrien von allen Staaten eingegangen, hätte man einerseits den Wünschen der Investoren hinsichtlich des (optimalen) Standortes nachgeben können und andererseits die Integrationsindustrien nach Gesichtspunkten der ausgeglichenen Entwicklung verteilen können. Diese positive Beurteilung der "interpretierten" Verteilungsregel gilt allerdings nur für die erste Integrationsindustrie in einem Markt. Die zweiten, dritten etc. Hersteller eines Gutes würden auf ein jeweils anderes (ungünstigeres) Land verwiesen. Gerade wenn - wie dies anzustreben ist - mehrere Integrationsindustrien auf einem Markt vorhanden sind, kann dies zu privat- wie gesamtwirtschaftlich unökonomischen Standortentscheidungen führen.

Das Spezialsystem ist in zweierlei Weise für das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung relevant. Zum einen läuft die Verteilung der diesem Förderungssystem unterstellten Produktionen dem o.g. Ziel diametral zuwider, da gerade die fortgeschritteneren Länder die meisten Investitionen angezogen haben.

Zum anderen wird durch die Schaffung des Spezialsystems die Rolle beeinträchtigt, die den Integrationsindustrien bei der Steuerung von Großinvestitionen im Sinne des Zieles der ausgeglichenen Entwicklung zugedacht war. Es spricht vieles dafür, daß sich investitionsbereite Unternehmer, die die

Wahl haben, sich als Integrationsindustrie oder nach dem Spezialsystem fördern zu lassen, durchweg für letzteres entscheiden, da es ihnen praktisch die gleichen Vorteile bietet, aber mit viel weniger Auflagen und Kontrollen verbunden ist.

So ist zwar in beiden Förderungssystemen die (kollektiv-) monopolistische Marktstellung ähnlich, aber das Spezialsystem kennt kaum Vorschriften über das Marktverhalten. Es versucht auch nicht, den Standort und den Anteil zentral-amerikanischen Kapitals festzusetzen, und es kommt mit sehr viel weniger zeitraubenden und kostspieligen Vorstudien und Verhandlungen aus.

Die Investitionsförderung und -lenkung durch Integrationsindustrien ist durch das Spezialsystem umgangen worden. Damit werden Ziele wie die Standortsteuerung und die Kontrolle nicht-zentralamerikanischen Kapitals, die nur von Integrationsindustrien angestrebt werden, unterlaufen.

So ist als Ergebnis der Untersuchung über das Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen, daß zwar aus Gründen der zeitlich und sachlich wenig konkreten Zielbestimmung anfangs nur vage Aussagen möglich schienen, inwieweit die Instrumente diesem Ziel adäquat sind. Es konnte jedoch gezeigt werden, daß das entscheidende Mittel zur Erreichung dieses Zieles durch ein anderes Instrument blockiert wird; darum kann man das so kombinierte Gesamtinstrumentarium als **zielinadäquat** bezeichnen.

Damit es zu einer zieladäquaten Ausgestaltung der finanzpolitischen Anreizmechanismen kommt, müßte vor allem der Status einer Integrationsindustrie attraktiver gemacht und das Spezialsystem den o.g. entwicklungspolitischen Notwendigkeiten angepaßt werden ¹⁾. Als sehr zeitraubend hat sich die

1) Auch Auswahl, Zuteilung und Kontrolle der Integrationsindustrien sind in einigen Punkten korrekturbedürftig, bevor sie der oben entwickelten Industrialisierungsstrategie genügen.

Ratifizierungsbedürftigkeit eines jeden Protokolls zum Abkommen über die Integrationsindustrien erwiesen. Die (einstimmig zu gebende) Zustimmung des Wirtschaftsrates zu einem Projekt könnte genügen.

Daß vom Spezialsystem kaum Vorstudien über die ökonomischen Folgen einer Investition gefordert werden, trägt wesentlich zur Beliebtheit dieses Instruments bei, kann sich aber gesamtwirtschaftlich nachteilig auswirken. Solche Studien sind somit einmal notwendig, um Projekte besser nach entwicklungspolitischen Kriterien bewerten zu können. Zum anderen nimmt die Einführung dieser Vorstudien dem Spezialsystem einen Teil seiner Überlegenheit über das Instrument "Integrationsindustrie" in der Gunst der Investoren.

Falls beide Förderungssysteme bestehen bleiben und funktionsfähig werden sollen, muß der Unterschied in der Attraktivität der Integrationsindustrien und des Spezialsystems abgebaut werden. Wenn es gelingt, hinreichend viele Investoren für den Status einer Integrationsindustrie zu interessieren, kann man sowohl diesen die Standortentscheidung belassen als auch über die Zuteilung von Integrationsindustrien dem Ziel der ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen.

Gelingt es nicht, ausreichendes Interesse für Integrationsindustrien zu wecken, könnte man Kriterien entwickeln, welche Produktionen als Integrationsindustrien durchgeführt werden müssen und welche sich dem Spezialsystem zu unterstellen haben. Eine Bevorzugung von Honduras kann dabei in der Weise vorgenommen werden, daß neben Unternehmen, deren günstigster Standort sowieso in Honduras liegt, auch solche Betriebe sich in diesem Lande (als Integrationsindustrie) niederlassen müssen, für die keinerlei ökonomisch begründete privatwirtschaftliche Standortpräferenzen bestehen.

Um das Interesse der Privatwirtschaft an diesen Investitionen zu steigern, könnte man von Seiten oder im Auftrag der Integrationsbehörden entsprechende Projekte vorbereiten. Dies wäre auch ein Schritt zur Minderung des honduranischen Defizits an unternehmerischer Kompetenz, worin einer der wichtigsten Nachteile dieses Landes im Vergleich mit seinen Partnerstaaten gesehen wird.

Diese Überlegungen machen erneut deutlich, daß neben der Ausgestaltung der finanzpolitischen Investitionsanreize gemäß der oben skizzierten Industrialisierungsstrategie andere Faktoren ökonomischer, politischer und sozialer Art bedacht werden müssen, wenn man eine rationale Entwicklungspolitik betreiben will.

Größe, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte der zentral-amerikanischen Länder im Jahre 1970 (abgerundet)

	km ²	Bev. in Mio.	Einw./km ²
Costa Rica	50 900	1,8	35
El Salvador	21 400	3,4	161
Guatemala	108 900	5,2	48
Honduras	112 000	2,6	23
Nicaragua	148 000	2,0	14

Quelle: Günter Großheim, a.a.O., S. 27.

Literaturverzeichnis

- A b e l a r d o D e l - Origen, Estructura y Funcionami-
g a d o, Pedro ento del Mercado Común Centro-
americano, o.O., Februar 1965.
- A n d e l, Norbert Subventionen als Instrument des
finanzwirtschaftlichen Inter-
ventionismus, Tübingen 1970.
- B e h r e n s, Werner E. Die Bedeutung staatlicher Ent-
wicklungsplanung für die wirt-
schaftliche Entwicklung, Volks-
wirtschaftliche Schriften, Heft
94, Hrsg. J. Broermann, Berlin
1966.
- B e n e c k e, Dieter W. Kooperation und Wachstum in Ent-
wicklungsländern. Eine Analyse
des Beitrags der Genossenschaften
zur wirtschaftlichen Entwicklung,
Schriften zur Kooperationsfor-
schung, A. Studien, Bd. 2,
Tübingen 1972.
- B e r t h o l d, Ursula Die Theorie der Subventionen. Ein
Beitrag zur mikroökonomischen Ana-
lyse der Subventionswirkungen und
ihrer wirtschaftspolitischen Beur-
teilung, Berner Beiträge zur Natio-
nalökonomie, Band 6, Bern u. Stutt-
gart 1967.
- B e s t e r s, Hans Theorien zur wirtschaftlichen Ent-
wicklung, in: Entwicklungspolitik.
Handbuch und Lexikon, Hrsg. H.
Besters und E.E. Boesch, Stutt-
gart, Berlin, Mainz 1966, Spalte
243 ff..

- B l a t t n e r, Nikolaus Die Rolle des Wettbewerbs im Außenhandel. Beitrag zu einer strategischen Theorie des Außenhandels, Staatswissenschaftliche Studien, N.F. Bd. 46, Hrsg. E. Salin, G. Bombach, J. Stohler, Zürich 1971.
- B o h n e t, Michael Die Konzepte der 'External Economies' unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für Entwicklungsländer. Zum Problem der binnenwirtschaftlichen Integration, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 26, Hrsg. E. Kosiol und A. Paulsen, Berlin 1965.
- B o h n e t, Michael Wissenschaft und Entwicklungspolitik. Zur Frage der Anwendung von Forschungsergebnissen, IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, Afrika-Studienstelle, München 1969.
- B o r s o t t i, Carlo Die Entwicklungspolitik für Süd-Italien. Eine kritische Analyse ihrer Erfolge und Mißerfolge, Diss. Köln 1966.
- C a s t i l l o, Carlos M. Growth and Integration in Central America, Praeger Special Studies in International Economics and Development, New York - Washington - London 1966.

- C h e n e r y, Hollis B. Komparativer Vorteil und Entwicklungspolitik, in: Entwicklungsländer, Neue Wissenschaftliche Bibliothek 24, Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. B. Fritsch, Köln - Berlin 1968, S. 317 ff..
- C l a p h a m, Ronald Marktwirtschaft in Entwicklungsländern. Zur Anwendung und Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Konzepts, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 21, Hrsg. E. Tuchtfeldt, Freiburg i. Br. 1973.
- C l a p h a m, Ronald Marktwirtschaftliche Theorie und Entwicklungsländer, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Hrsg. A. Müller-Armack, F.W. Meyer, H. Willgerodt, M. Schmitt, Heft 2/3, 1969, S. 55 ff..
- C o c h r a n e, James D. The Politics of Regional Integration: The Central American Case, Tulane Studies in Political Science, Bd. 12, New Orleans and Den Haag 1969.
- Comisión Económica para América Latina, (CEPAL) Evaluación de la integración económica entroamericana, Mexico 10.10.1965.
- Consejo de Cooperación Económica Resolution zur ausgeglichenen Entwicklung von Honduras innerhalb der wirtschaftlichen Integration, auf der 9. Sitzung, o.O. 19.1. 1966.

- D a t a s - P a n e r o ,
J o s é A. Importsubstitution, in: Finanzierung und Entwicklung, Vierteljahresheft des IWF und der Weltbankgruppe in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg und der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 8. Jg. (1971), Heft 3, S. 34 ff..
- v. D a w e n , Wolfgang Gleichgewicht und Ungleichgewicht als Begriffe in der Diskussion über das Wirtschaftswachstum in den unterentwickelten Ländern, Diss. Freiburg, Schweiz, 1965, Heidelberg 1966.
- D i a z -
A l e j a n d r o , Carlos
F. Einige charakteristische Merkmale des jüngsten Exportwachstums in Lateinamerika, in: Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 78, Hrsg. H. Giersch und H.-D. Haas, Berlin 1974, S. 233 ff..
- D o n g e s , Jürgen B. Die Entwicklungsländer als Anbieter industrieller Erzeugnisse, in: Die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hrsg. H. Giersch, 1971, Heft 1, Tübingen 1971, S. 41 ff..
- D o n g e s , Jürgen B. Erfolgsbedingungen für binnenmarkt- und exportorientierte Industrialisierung in Entwicklungsländern, in: Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des

- Vereins für Socialpolitik, N.F.
Bd. 78, Hrsg. H. Giersch und
H.-D. Haas, Berlin 1974,
S. 375 ff..
- D o r n e r, Klaus Probleme einer wirtschaftlichen
Integration der Entwicklungslän-
der, Bochumer Schriften zur Ent-
wicklungsforschung und Entwick-
lungspolitik, Bd. 16 Tübingen
1974.
- E f f e n b e r g e r, Wirtschaftssystem und Industriali-
Horst sierung in den Entwicklungslän-
dern, Volkswirtschaftliche Schrif-
ten, Heft 128, Hrsg. J. Broermann,
Berlin 1968.
- E n k e, Stephen Economics for Development, Engle-
wood Cliffs 1963.
- F r i e l i n g s d o r f, Lateinamerika im Aufbruch, Zwei-
Walter ter Teil: Gegebenheiten und Mög-
lichkeiten, Hamburg 1963.
- G a l e n s o n, Walter Investment Criteria, Productivity
L e i b e n s t e i n, and Economic Development, in: The
Harvey Quartly Journal of Economics, Bd.
69 (1955), S. 343 ff..
- G i e s e c k e, Helmut Zentralamerika und sein Gemeinsa-
mer Markt, Schriftenreihe des
Instituts für Iberoamerika-Kunde,
Bd. 3, Hamburg 1964.
- G r o ß h e i m, Die Auswirkungen des Zentralameri-
Günter kanischen Gemeinsamen Marktes auf
die Industrien der Teilnehmerstaa-
ten, Diss. Göttingen 1972.

- Grupo Centroamericano de Estudios Económicos El Contrato de Costa Rica con Firestone, o.O.o.J..
- G u n d l a c h, Hans-Jürgen Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin und Frankfurt/M. 1965.
- H a n s e n, Roger D. Central America: Regional Integration and Economic Development, National Planning Association, Studies in Development Progress, No. 1, Washington 1967.
- H a r t m a n n, Hellmut Alternativen der Entwicklungspolitik, Theorien über Gleichgewicht und Ungleichgewicht im Wachstum der Entwicklungsländer, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 7, Hrsg. Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1962, S. 250 ff..
- H e i d u k, Günter Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD, Internationale Kooperation II, Aachener Studien zur technisch-wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Hrsg. Hans A. Havemann, Baden-Baden 1973.
- H e m m e r, Hans-Rimbert Zur Vereinbarkeit des Wachstums- und Beschäftigungszieles in Entwicklungsländern, in: Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 77,

Hrsg. Hermann Priebe, Berlin
1974, S. 61 ff..

H e n z l e r, Reinhold

Die Konkurrenzsituation der Unternehmung bei Marktintegration, in: Wirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 35, Hrsg. Erich Schneider, Berlin 1965, S. 469 ff..

H e r s c h e l,
Frederico J.

Comment, zu: Nicholas Kaldor, The Role of Taxation in Economic Development, in: Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America, Papers and Proceedings of a Conference held in Santiago, Chile, Dec. 1962, Baltimore 1965, S. 87 ff..

H e s s e, Helmut

Der Außenhandel in der Entwicklung unterentwickelter Länder unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 3, Hrsg. Walther G. Hoffmann, Tübingen 1961.

H e s s e, Helmut

Importsubstitution und Entwicklungspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 42 (1968), Tübingen 1968, S. 641 ff..

H e u ß, Ernst

Allgemeine Markttheorie, St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 21, Tübingen-Zürich 1965.

H i r s c h, Seev

Hypothesen über den Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 78, Hrsg. H. Giersch und H.-D. Haas, Berlin 1974, S. 69 ff..

H i r s c h m a n, Albert O.

Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Ökonomische Studien, Bd. 13, Hrsg. Karl Schiller, Stuttgart 1967.

H o f f m a n n, Lutz

Entwicklungstheorien des ausgewogenen und unausgewogenen Wachstums: eine Gegenüberstellung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 121 (1965), S. 523 ff..

H o f f m a n n, Lutz

Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 25, Hrsg. Walther G. Hoffmann, Tübingen 1970.

Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo - INAD (Hrsg.)

Evaluación de la Integración Económica Centroamericana, Guatemala 1967.

J a n k a, Helmut

Zentralamerika zur politischen Ökonomie eines Integrationsansatzes, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeiten aus der Abt. Entwicklungsländerforschung, No. 34, Bonn 1976.

- J o c h i m s e n, Reimut Dualismus als Problem der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Entwicklungsländer, Neue Wissenschaftliche Bibliothek 24, Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. Bruno Fritsch, Köln-Berlin 1968, S. 65 ff..
- J o h a n n, Hermann Die wirtschaftlichen Integrationsbestrebungen der Entwicklungsländer. Ein Überblick über grundsätzliche Fragen und über tatsächliche Entwicklungen, Deutsches Übersee-Institut, Probleme der Weltwirtschaft, Studien Bd. 14, München o.J.
- J o h a n n, Ilse
- K e b s c h u l l, D. Entwicklungspolitik. Eine Einführung, Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd. 26, 2. Aufl. Opladen 1975.
- F a s b e n d e r, K.
- N a i n i, A.
- K i r c h h o f f, Gerd Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 16, Berlin 1973.
- K n a l l, Bruno Entwicklungsprogrammierung und Programmbewertung. Zur Aufstellung und Bewertung von Entwicklungsplänen, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 1, Gerhard Mackenroth zum Gedächtnis, Hrsg. Erik Boettcher, Tübingen 1964, S. 215 ff..

- K n a l l, Bruno Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung, in: Probleme der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 46, Hrsg. W. Guth, Berlin 1967, S. 13 ff..
- K ö l l n e r, Lutz Die Problematik der Typenbildung für Entwicklungsländer. Methodische Bemerkungen, in: Schmollers Jahrbuch, 80. Jg (1960), II. Halband, S. 453 ff..
- K o n r a d, Anton Investitionskriterien und Preismechanismus in Entwicklungsländern, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 185, Hrsg. J. Broermann, Berlin 1972.
- K r a u s, Wilhelm Entwicklung der Wirtschaft, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Hrsg. H. Besters und E.E. Boesch, Stuttgart, Berlin, Mainz 1966, Spalte 451 ff..
- K r u b e r, Klaus-Peter Unternehmensgrößen und Wettbewerb auf wachsenden Märkten, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 70, Hrsg. Rudolf Regul, Baden-Baden 1973.
- K r u s e - R o d e n - a c k e r, Albrecht Grundfragen der Entwicklungsplanung. Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung, Schriften der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, Bd. 1, Berlin 1964.

- Langhammer, Handelsliberalisierung oder gemeinsame Entwicklungsplanung bei der Integration von "least developed countries". Das Beispiel der Zentralafrikanischen Zollunion, Kie-ler Diskussionsbeiträge, Heft 30, April 1973.
- Leibenstein, Economic Backwardness and Economic
Harvey Growth, 2. Auflage, New York-
London 1960.
- Lloyd, Peter J. International Trade Problems of
Small Nations, Durham 1968.
- Lorenz, Detlef Hypothesen zur Erklärung der Han-
delsströme zwischen Industrie- und
Entwicklungsländern, in: Probleme
der weltwirtschaftlichen Arbeits-
teilung, Schriften des Vereins für
Socialpolitik, N.F. Bd. 78, Hrsg.
H. Giersch und H.-D. Haas, Berlin
1974, S. 89 ff..
- Lorenz, Detlef Zur Typologie der Entwicklungslän-
der, Neue Wissenschaftliche Biblio-
thek 24, Wirtschaftswissenschaften,
Hrsg. Bruno Fritsch, Köln-Berlin
1968, S. 38 ff..
- Meißner, Werner Investitionslenkung, Frankfurt/M.
1975.
- Ministerio de Relaciones Carta de la Organización de
Exteriores (Hrsg.) Estados Centroamericanos, Guate-
mala o.J.

Misión Conjunta de
Programación para
Centroamericana

Anexo Estadístico, Guatemala o.J.

Bases para un Programa Centro-
americano de Desarrollo Industrial.
Versión Preliminar para Discusión,
März 1965.

Centroamérica: Linemientos para
una política de desarrollo regio-
nal, Guatemala Sept. 1964.

Informe de Evaluación de los Pla-
nes Nacionales, Guatemala o.J.

Nota Sobre el Avance de la Coordi-
nación del Desarrollo Industrial
Centroamericano, Januar 1966.

M ü l l e r - O h l s e n ,
Lotte

Importsubstitution und Export-
diversifizierung im Industriali-
sierungsprozeß Mexikos. Strate-
gien, Ergebnisse, Perspektiven,
Kieler Studien, Bd. 129, Hrsg.
H. Giersch, Tübingen 1974.

M y r d a l , Gunnar

Ökonomische Theorie und unterent-
wickelte Regionen, Stuttgart 1959.

N i k o l i n a k o s ,
Marius

Einkommensverteilung und Entwick-
lungsprozeß, Diss. Köln 1967.

N u r k s e , R.

Problems of Capital Formation in
Underdeveloped Countries, Oxford
1953.

O b e r l ä n d e r ,
Dieter

Verkehrssystem und Integrations-
bestrebungen als Determinanten
der wirtschaftlichen Entwicklung
Lateinamerikas, Diss. Bonn 1971.

- P o m f r e t, R. Some Interrelationships between Import Substitution and Export Promotion in a Small Economy, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hrsg. H. Giersch, Bd. 111 (1975), S. 714 ff..
- P r e d ö h l, Andreas Entwicklungsprobleme, Integrationsprobleme und Währungsprobleme in entwicklungstheoretischer und raumtheoretischer Sicht, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 35, Hrsg. Erich Schneider, Berlin 1965, S. 645 ff..
- P r e d ö h l, Andreas Zur Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Gerhard Mackenroth zum Gedächtnis, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. I, Hrsg. Erik Boettcher, Tübingen 1964, S. 157 ff..
- R ä b e r, Josef Subventionen als volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Erscheinung mit besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse in den Nachkriegsjahren, Winterthur 1965.

- S a i d i, Khosrow Möglichkeiten und Probleme der Industrialisierung unterentwickelter Agrarländer, Diss. Hohenheim 1969.
- S a n n w a l d, R.
S t o h l e r, J. Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Bd. 8, Reihe B: Studien zur Ökonomik der Gegenwart, Basel-Tübingen 1961.
- S c h i l l e r, Karl Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 35, Hrsg. Erich Schneider, Berlin 1965, S. 645 ff..
- S c h n e i d e r, Helmut Der Einfluß der Steuern auf die unternehmerischen Investitionsentscheidungen, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 6, Hrsg. Walther G. Hoffmann, Tübingen 1964.
- S c h u m p e t e r, Joseph Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konkunkturzyklus, 5. Aufl., Berlin 1952.
- Secretaria Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) Akte No 2, zur 2. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 10. - 18.12.1962.

Akte No 4 des Exekutivrates, Guatemala 16. - 25.5.1963 (vorläufig).

Akte No 18, zur Sitzung des Exekutivrates in San José, Costa Rica, vom 20. - 25.10.1965.

Akte No 24, zur 24. o. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 15. - 29.11.1966.

Akte No 33 des Exekutivrates, o.O. o.J..

Akte No 13, zur 4. o. Sitzung des Wirtschaftsrates in San Salvador, vom 5. - 9.2.1965.

Algunos ejemplos de la probable incidencia de un diferencial de 20% en la exención arancelaria sobre materias primas, Arbeitspapier 2A für die 13. a.o. Sitzung des Zentralamerikanischen Wirtschaftsrates in Guatemala, vom 23. - 26.6.1966, Guatemala 15.6. 1966.

Arbeitspapier No 9 für die 24. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 15. - 29.11.1966.

Carta Informativa,

No. 82, Guatemala Aug. 1968

No. 85 Nov. 1968

No. 93 Juli 1969

No. 100 März 1970

No. 124 Feb. 1972

Consideraciones sobre el Régimen de Industrias de Integración y el

Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, y Criterios para su Aplicación, Arbeitspapier für die 27. Sitzung des Exekutivrates in San José, Costa Rica, vom 20. - 30.7.1967, San José 21.7.1967 (SIECA/CE XXVII/D.T. 25).

Convenios Centroamericanos de Integración Económica I, Guatemala 1963.

Convenios Centroamericanos de Integración Económica II, Guatemala 1963.

Convenios Centroamericanos de Integración Económica IV, Guatemala 1968.

El Crecimiento Económico de Honduras y el Desarrollo Equilibrado en la Integración Centroamericana, Guatemala 9.9.1966 (SIECA/CEC/XIII/133).

El Desarrollo Regional Equilibrado, Informationspapier zur 13. a.o. Sitzung des Wirtschaftsrates in Managua, Nicaragua, vom 19. - 23.9.1966, Managua 21.9.1966.

Información resumida sobre las industrias amparadas por el sistema especial de promoción de actividades productivas, Guatemala 29. Okt. 1970 (SIECA/GT-RMECA-III/D.I.30).

Instrumentos multilaterales de integración económica centroamericana, Guatemala o.J..

Nota de la Secretaría vom 6.12. 1962 zur 2. Sitzung des Exekutivrates in Guatemala, vom 10. - 15. 12.1962.

Resolución No. 24 des Wirtschaftsrates auf der 12. a.o. Sitzung in Guatemala, vom 1. - 2.2.1966.

Resolución No. 26 des Exekutivrates auf dessen 8. o. Sitzung in Guatemala, vom 9. - 19.3.1964.

Resumen y Estado Actual de los Tratados de Integración Económica Centroamericana, Guatemala 26.1. 1968.

v. S p i n d l e r,
Joachim

Das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer, Stuttgart 1963.

S t e c h e r, Bernd

Aspekte der Imports substitution und Exportdiversifizierung im Entwicklungsprozeß ausgewählter Länder: Chile - Südkorea - Mexico, in: Die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hrsg. H. Giersch, Tübingen 1971, Heft 1, S. 88 ff..

S t e c h e r, Bernd

Entwicklungsstrategien und internationale Arbeitsteilung - Die Erfahrungen in Chile, Südkorea und Mexico, Kieler Diskussionsbeiträge

zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Heft 23, August 1972.

S t u c k e n, Rudolf

Kriterien der Projektauswahl, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 35, Hrsg. Erich Schneider, Berlin 1965, S. 571 ff..

V e r n o n, R.

International Investment and International Trade in the Product Cycle, in: The Quarterly Journal of Economics, Bd. 80 (Mai 1966), No. 2, S. 190 ff..

V i l l a g r á n
K r a m e r, Francisco

Integración Económica Centroamericana. Aspectos sociales y políticos, Estudios Universitarios, Bd., 4, Guatemala 1967.

W a r d l a w, Andrew B.

The Operations of the Central American Common Market, Guatemala (ROCAP) 1966.

W e n d e l, Helmut

Die zentralamerikanische wirtschaftliche Integration. Darstellung und kritische Untersuchung ihrer Eignung zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Zentralamerikas, Diss. Darmstadt 1966.

W o l f f, Jürgen H.

Zur Frage der idealen Produktionsfaktorintensität von Investitionen in Entwicklungsländern, Materialien des Arnold-Bergstraesser-Instituts für kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg i.Br. 1967.

W ü l b e r n, Jan-Peter Zur Frage einer funktionsfähigen
Wettbewerbsordnung in Entwick-
lungsländern, Bochumer Schriften
zur Entwicklungsforschung und
Entwicklungspolitik, Hrsg. H.
Besters, K.-H. Hottes, W. Kraus,
P. Meyer-Dohm, H. Reichardt, W.
Rudolf, Bd. 7, Düsseldorf 1970.

LEBENS LAUF

15.2.1940	geboren in Niederwalgern, Kreis Marburg/Lahn
Herbst 1946-Frühjahr 1951	Volksschule Niederwalgern
Frühjahr 1951-Frühjahr 1960	Martin-Luther-Schule in Marburg
7.3.1960	Abitur an der o.g. Schule
Sommersemester 1960 bis Sommersemester 1961	Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Marburg
Wintersemester 1961/62 bis Sommersemester 1962	Fortsetzung des Studiums an der Universität Frankfurt/Main
Wintersemester 1962/63 bis Wintersemester 1964/65	Fortsetzung des Studiums an der Universität Marburg
2.2.1965	Diplomprüfung für Volkswirte an der Universität Marburg
1.7.1965 bis 15.1.1966	wissenschaftliche Hilfskraft bei Prof. Dr. Erich Hoppmann, Universität Marburg
April - Juni 1966	Praktikum bei einer staatlichen Industrieförderungsbehörde (CORFO, in deren Abteilung für Kleinindustrie und Handwerk) in Santiago de Chile
Juli - Oktober 1966	Studienreisen in Chile, Argentinien, Brasilien, Peru, Ecuador, Panama
November 1966 - August 1968	Promotionsstipendium in Mittelamerika

Februar - September 1967

Lehr- und Forschungstätigkeit im Instituto Nacional para la Administración del Desarrollo (INAD) in Guatemala im Rahmen eines Postgraduiertenkurses.

1967 und 1968

Studienreisen nach Mexiko und in alle Länder des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes

1.7.1969 - 31.3.1973

wissenschaftliche Hilfskraft und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Genossenschaftswesen an der Universität Marburg

1.4.1973 - 30.6.1976

wissenschaftliche Hilfskraft und wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung Wirtschaftspolitik (Prof. Dr. Walter Hamm) am Fachbereich 02 der Universität Marburg

